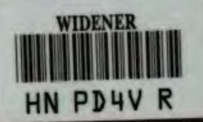
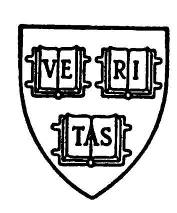
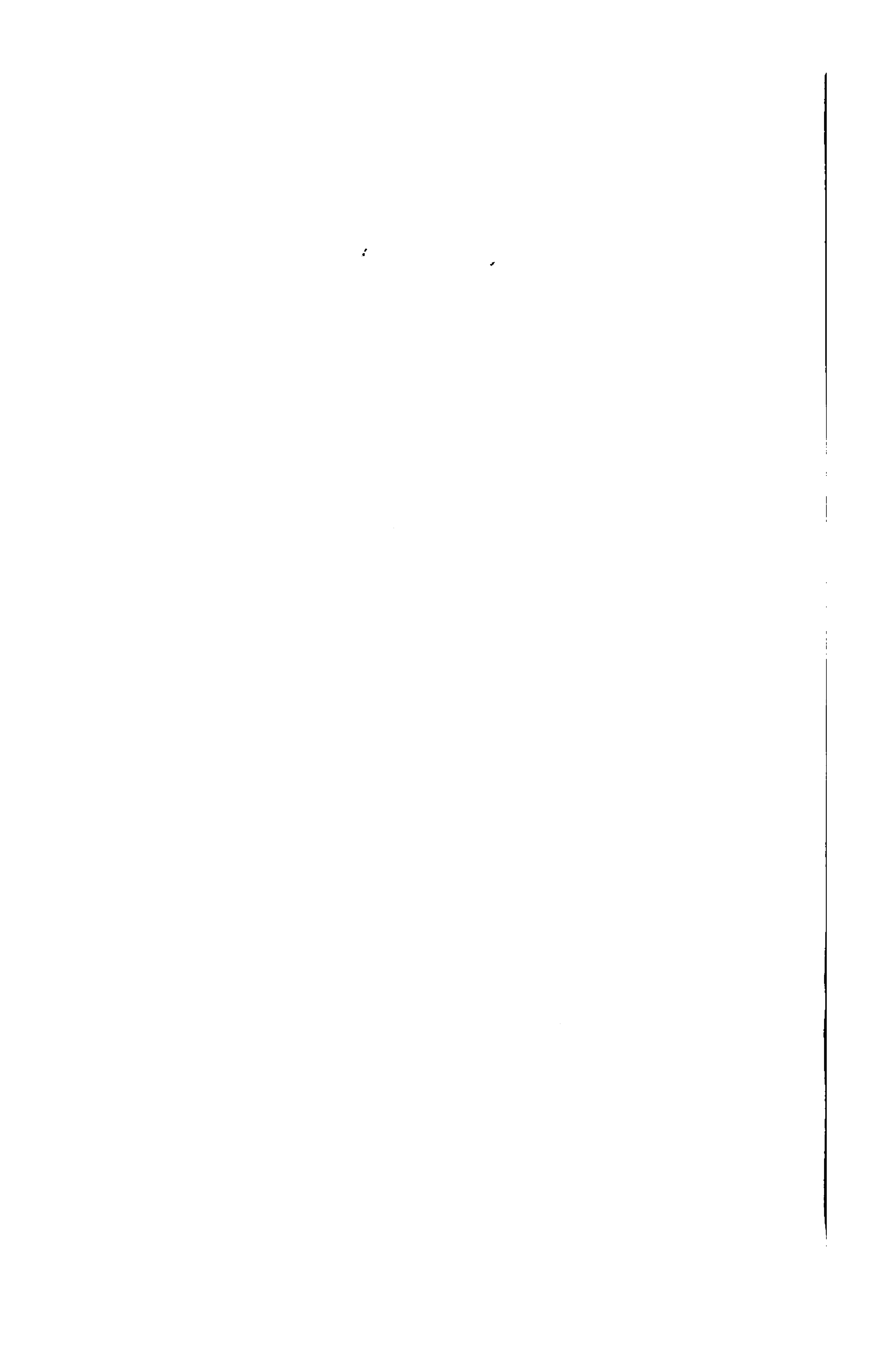

Swi
185
30.10

WIDENER
HN PD4V R


VE RI
TAS





Geschichte

der

Schweizerischen

Volksgesetzgebung.

(Zugleich eine Geschichte der schweizerischen Demokratie.)

Von

Theodor Curti,

Mitglied des Nationalraths.

Zweite Auflage.

Zürich.
Verlag von Th. Schröter.
1885.

Druck von J. Schabelitz in Zürich.

Vorwort und Einleitung.

„Bis jetzt wurde die Demokratie nur gefühlt, sie war nicht gekannt."

Als sich die schweizerische Eidgenossenschaft im Jahre 1874 eine neue Verfassung gegeben hatte, beabsichtigte ich, die Geschichte der letztern darzustellen. Mehrere Abschnitte waren schon beendigt und ich trat an die Schilderung der Strebungen und Staatseinrichtungen heran, welche man in den kantonalen und eidgenössischen Verfassungskämpfen mit dem Namen Volksrechte zu bezeichnen pflegte, — so wie früher die Preßfreiheit, die Versammlungsfreiheit, das Petitionsrecht, das Wahlrecht als Volksrechte bezeichnet worden sind, — und welche jetzt die Formen der Gesetzgebung durch das Volk in schwächer oder stärker ausgesprochenem Gegensatze zum Repräsentativstaat bedeuteten. Dieser Gegenstand nun erschien mir bald wichtiger als eine Geschichte der Verfassung von 1874 selbst; denn wurde er einigermaßen umfassend behandelt, so mußte gerade auf denjenigen Theil des politischen Lebens der

Schweiz Licht fallen, worin sich dasselbe schöpferisch erwiesen hat und zu einer anderswo nicht erreichten Ausbildung der Volkssouveränitätsidee gediehen ist. Ich vertauschte also den ersten Plan mit dem zweiten, — nicht ohne die Befürchtung, daß es mir, der ich damals in Deutschland lebte, erst im Laufe mancher Jahre gelingen werde, die nothwendigen Materialien zu beschaffen, aber auch von der Ueberzeugung durchdrungen, es könne ein Buch, welches die Freiheitsarbeit so vieler Generationen, so vieler Verschollenen und Verkannten in sich sammle, zu dem Zukunftswerk des Völkergeistes ein Baustein werden.

Daß ich Einiges aus der schweizerischen Verfassungsgeschichte im Allgemeinen und aus der Geschichte der politischen Ideen überhaupt in meine Erzählung einflocht, war unerläßlich, um im Lebensgange der schweizerischen Demokratie da und dort die Verbindung zwischen Ursache und Folge herzustellen und in der Reihe der Erscheinungsbilder werthvolle Zwischenglieder nicht vermissen zu lassen. Vollständig zu sein, durfte ich auch so in keinem Falle hoffen.

Aus einem Vergleiche der aufgeführten Thatsachen die zahlreichen möglichen Schlüsse zu ziehen, habe ich übrigens mit Absicht unterlassen, damit das historische Gepräge meiner historischen Untersuchung nicht verwischt werde. Den Hauptschluß dagegen kann und will diese nicht verhehlen: daß die moderne schweizerische Demokratie, wie sich dieselbe in

der direkten Gesetzgebung oder Volksgesetzgebung verdeutlicht, nur das gelöste Problem einer, den veränderten Bedingungen der Zeit gemäßen Uebersetzung der alten Demokratie auf größere Territorien sowie die Höherentwicklung des demokratischen Gedankens ist, und daß also die neuen Formen der Demokratie nicht aus jeweiligen Verirrungen der Volksseele entsprungen sein können, sondern nach einem durch die Jahrhunderte beharrlich wirkenden Gesetze der Geschichte sich gestaltet haben.

Ihren natürlichen Abschluß fand meine Darstellung mit dem bezeichneten Jahre, in welchem das eidgenössische Grundgesetz erneuert wurde. Aber auch heute, da dieses Buch zum zweiten Male vor das Publikum tritt, darf ich ihm keine andere Grenze stecken; wir stehen zwar wieder mitten im Flusse der Bewegung, die sich fortsetzt, aber noch läßt sich die neue Periode nicht ganz übersehen. Weil jedoch das Referendum, und zumal seit es eine Bundesinstitution geworden, im In- und Auslande eine nach meiner Ansicht sehr oberflächliche Kritik erfahren hat, so ist der Anlaß förmlich geboten, um den neuesten Erscheinungen im Gebiete der schweizerischen Volksgesetzgebung einige betrachtende Worte zu widmen.

Daß alle geschichtlichen Neuerungen wie Räder von Reibungsgeräuschen begleitet sind und keine Form des Rechts den Anspruch auf Vollkommenheit erheben kann, sind so gewöhnliche Wahrheiten, daß man nur schwer be-

greift, wie so viele im öffentlichen Leben thätige Männer dieselben stets außer Acht lassen. Ueberall, wo die direkte Gesetzgebung gegen die Ansicht der Vertretung entscheidet, erklärt man diesen Entscheid als fehlerhaft, schilt die Volksabstimmung als ein Element der Beunruhigung und rühmt das Repräsentativsystem als Hebel des Fortschritts, welchem eine gleiche Unvollkommenheit nicht anhafte. In solchen Urtheilen herrscht aber die Willkür. Davon abgesehen, daß die Meinung Einiger und selbst was man die öffentliche Meinung heißt, noch nicht der Richterspruch der Geschichte ist: man vergißt immer, die Repräsentativ-Körper mit einer Unfehlbarkeit ausstattend, worüber die Auguren unter sich lächeln — man vergißt, neben die Volksentscheide die verfehlten Beschlüsse jener und ihre Unterlassungssünden zu stellen, um einigermaßen gerecht zu sein. Daß übrigens eine Diskussion, welche sich auf diesem, für eine weite Perspective viel zu schmalen und nur für nutzloses Gezänk hinlänglich breiten Boden bewegt, bloßer Alltagsstreit ist, dafür, glaube ich, liefert dieses Buch, große Zeiträume des Kampfes überschauend, vielfache Belege.

Was man nur sage: die Bewegung steht nicht still und ist ihr eigener Beweisgrund. Auch in diesem neuesten Abschnitt unseres politischen Lebens hat eine Anzahl schweizerischer Kantone den Kreis der Volksrechte erweitert, nicht verengt; die Forderung nach solcher Ausdehnung ist

der Anlaß zu Verfassungsrevisionen geworden, und welches deren Schicksal war oder sein mag, Niemand wagt die Annahme, daß aus ihnen die Demokratie verkümmert hervorgehen werde; wohl aber lehrt uns ein unbefangener Blick, daß die Kantone mit vorgeschritten demokratischen Verfassungen auf die andern eine viel bedeutendere Anziehungskraft ausüben, als umgekehrt, und daß Anomalien, wie die Ernennung der Maires durch die Regierung in Freiburg und das offene Stimmrecht bei kantonalen Wahlen und Abstimmungen in St. Gallen vergeblich gegen den Tod kämpfen.

Ebenso beweist eine vergleichende Uebersicht der Volksabstimmungen im Bunde, wie wenig Diejenigen Recht haben, welche das Referendum eine destruktive Kraft nennen. Selbst gemessen an ihrem eigenen Maßstabe, nämlich demjenigen ihrer subjektiven Meinung, hält es noch, dafern man nur ein wenig genau mißt, die Probe aus. Im Jahrzehnt der neuen Verfassung sind nicht weniger als neunundneunzig Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse mit dem Referendumsvorbehalt erlassen worden; aber nur über siebzehn derselben erging die Volksabstimmung und zwar hat sie drei Mal der Souverän nicht verlangt, sondern sie war hier obligatorisch, weil Verfassungsänderungen zur Sprache kamen. In allen siebzehn Fällen erfolgte dreizehn Mal die Verwerfung, so daß nur soviele Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse abgelehnt, dagegen sechs=

undachtzig solcher, wie sie die eidgenössischen Räthe fertig erstellten, angenommen worden sind. Wenn ich hinzusetze, daß von den erstgenannten Entwürfen zwei in den Referendumsabstimmungen, natürlich in jedesmal veränderter Fassung, zwei Mal verworfen wurden und einer von den zweien das dritte Mal Annahme fand, so wird die Zahl der Sach-Entscheidungen noch kleiner und wir erhalten eigentlich nur elf verneinende Antworten.

Dieses arithmetische Verhältniß zeigt jedenfalls, wie unhaltbar die Behauptung ist, daß das Volk, einmal im Besitze des fakultativen Referendums, die Gesetzgebung zur Unfruchtbarkeit verdamme, und vielleicht folgern Manche sogar, daß die neunundneunzig Erlasse binnen zehn Jahren eher eine Ueberwucherung der Gesetzgebung und einen Mangel an organisatorischem Zusammenhang in derselben bedeuten. Urtheilen wir aber auch qualitativ, so dürfte heute, nachdem die Ansichten des Tages einer parteiloseren Auffassung Platz gemacht haben, übereinstimmend behauptet und zugegeben werden, daß der Entwurf über die Militärpflichtersatzsteuer seiner ganzen Anlage nach leicht ein Gegenstand getheilter Ansicht sein konnte; daß die Verwerfung des ersten Gesetzes über die Banknoten in Gründen gesucht werden muß, die sich wohl begreifen lassen; daß die Aufstellung einheitlicher Bestimmungen über die Stimmberechtigung und die politischen Rechte der Schweizerbürger nach so langer Herrschaft der Verschiedenheit im Bundes-

staate eine Aufgabe ist, welche nur langsam ihrer Lösung entgegengeht; daß die Frage des Impfzwangs, nach ihrer technischen Seite hin controvers und als Rechtsfrage zwiefacher Auslegung fähig, im Bunde umsoweniger aufgeworfen zu werden brauchte, als der Impfzwang damals in fast allen Kantonen bestand; daß das Bedürfniß nach dem Erfindungsschutze in den Kreisen der Techniker selbst sehr ungleich beurtheilt wird; daß die Vorlage über die Ausführung des sogenannten Schulartikels der Bundesverfassung die Zeit nicht für sich reif finden konnte, da es nicht einmal die Partei selbst, welche ihr Urheber war, gewesen ist; daß der Entwurf einer Ergänzung des Bundesstrafrechtes bei juristisch richtiger Fassung wahrscheinlich eine Volksmehrheit für sich gefunden hätte, und daß endlich, wenn noch einige andere, an sich nicht bedeutende, aber ohne Arg erlassene Gesetze das Opfer einer gewissen Obstruction gegen die Vertretung geworden sind, nicht minder der Vertretung Schwäche, Inkonsequenz und Obstruktion gegen den Volkswillen zum Vorwurf gemacht werden könnte. Ihre Muthlosigkeit wesentlich hat die Ausmerzung des Verbotes der Todesstrafe aus der Bundesverfassung verschuldet; den Anhängern des Banknotenmonopols verwehrte sie eine Abstimmung über ihren Vorschlag und stellte dieselben, angeblich um die eben theilweise revidirte Verfassung nicht neuerdings einer Revision unterwerfen zu müssen, vor die gewaltsame Frage der Totalrevision, und kurz darauf

forderte sie doch selbst wieder eine theilweise Revision behufs Einführung von Erfindungspatenten. Desgleichen war ihre Praxis, mit welcher sie den gesetzgeberischen Erlassen die Referendumsklausel beifügte oder nicht, keineswegs eine unanfechtbare.

Aber gedenken wir auch in Kürze des Inhalts einiger Gesetze, die vom Referendum, sei es stillschweigend, sei es laut, gutgeheißen worden sind. Dorthin gehören manche von einleuchtender Bedeutung wie die Organisation der Bundesrechtspflege, die Militärorganisation, die Gesetze über den Eisenbahntransport, die Haftpflicht der Eisenbahnen und industriellen Unternehmungen, die Posttaxen, die Telegraphentaxen, das Rechnungswesen der Eisenbahnen, die Subventionen für Landwirthschaft und für gewerbliche Bildung, das Obligationenrecht, das Gesetz über die persönliche Handlungsfähigkeit, das Recht des literarischen Eigenthums, und der Zolltarif, — hieher lassen sich die Subsidien für die Alpenbahnen, das Gesetz über die Civilehe und das Fabrikgesetz zählen. Während eine künftige schweizerische Geschichtschreibung der schweizerischen Bundesversammlung für die Aufhebung des Zündhölzchengesetzes, welches jährlich zahlreiche Menschen vor der Phosphornekrose bewahren konnte, schwerlich einen Kranz flechten wird, dürften die drei zuletzt genannten Willensakte des Schweizervolkes in den Annalen der Freiheit und Cultur ihre strahlende Stelle finden. Nachdem uns einige Referendums-

abstimmungen den Spott der auswärtigen Presse zugezogen haben, ist es umsomehr zu sagen geboten, daß weder das deutsche noch das französische Parlament Ehe- und Fabrikgesetzgebungen so einschneidender Art schaffen wollte oder zu schaffen wagte, wie sie die Gesammtheit schweizerischer Bürger mittelst der direkten Gesetzgebung geschaffen hat.

Ich will übrigens hier nicht eine Vertheidigung der demokratischen Prinzipien schreiben. Auch beabsichtige ich nicht zu empfehlen, daß alle Institutionen eines Systems der Volksgesetzgebung, wie manche Kantone es besitzen, mit einem Schlage im Bunde oder in fremden Staaten ebenfalls den Reigen führen mögen. Zur Stunde hat es selbst den Anschein, als spreche die Demokratie mehr mit ihrem sozialen Gehalte als mit ihren formalen Rechten zu den Zeitgenossen und als gewährte sie, von der Unzulänglichkeit des Repräsentantenthums oder Palamentarismus zwar unwandelbar überzeugt, diesem letztern noch eine Frist für den Versuch dringlicher Gesellschaftsreform. Aber sie wird auch so nicht Halt machen; es werden sich die bürgerlichen Rechte und mit ihnen wird der Antheil Aller an der Gesetzgebung sich in dem Maße ausdehnen, wie im modernen Staate Erkenntniß und Bildung größere Kreise ziehen.

Welche Institutionen einst in fernen Zeitläuften die Volkswahl der Regierungen, das Referendum und die

Initiative ersetzen werden, darüber wissen wir blos Vermuthungen aufzustellen; aber daß man sich schon heute bitter zu mühen hat, um das lecke Schiff des Repräsentativstaates über Wasser zu halten, das sehen wir jeden Tag mit Deutlichkeit.

Doch die Eidgenossenschaft selbst, mag sie auf den Fluthen des Jahrhunderts und in den Völkerstürmen, bergend ein altes Geschlecht der Freiheit, das würdig werde neuer Sendung, als Arche schweben!

Zürich, im März 1885.

Theodor Curti.

Inhaltsverzeichniß.

(Die Ziffern bedeuten die Seitenzahl.)

Erstes Buch.

Von den alten Landsgemeinden bis zur französischen Revolution.

Zweites Buch.

Von der französischen Revolution bis zur Gegenwart.

Vor dem Gebrauche ist der Leser gebeten, folgende sinnstörende Druckfehler zu berichtigen:

S. 39,	Zeile 16	von oben	geheime (Stimmrecht) statt allgemeine.
„ 107,	„ 3	„ unten	1802 statt 1807.
„ 176,	„ 8	„ oben	Luzern, Uri, Schwyz u. s. w.
„ 214,	„ 3	„ unten	20,000 statt 2000.
„ 287,	„ 17	„ oben	Artikel 85 statt 87.

Erstes Buch.

Von den alten Landsgemeinden bis zur französischen Revolution.

Erstes Kapitel.

Die Landsgemeinden der kleinern Gemeinwesen.

Die Volksgesetzgebung steht am Anfange der schweizerischen Eidgenossenschaft. Wir finden sie nahezu vollständig ausgebildet in den alten Freistaaten Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Gersau, Zug, Glarus, Appenzell-Außerrhoden und Appenzell-Innerrhoden, einzig beschränkt durch die Oberherrlichkeit des deutschen Kaisers, welche Schranke ihr sehr geringen Eintrag thut und bald zu einer fiktiven herabsinkt. Hier gibt sich seit dem dreizehnten und vierzehnten Jahrhundert die freie Volksgenossenschaft in der Landsgemeinde ihre Gesetze. „Alle wichtigeren Angelegenheiten", sagt Blumer, der vortreffliche Rechtshistoriker dieser alten Demokratieen, „behielt die Landsgemeinde sich selbst zur Behandlung vor; die minder wichtigen überließ sie dem Rathe." Nicht besser, meint er, lasse sich das Verhältniß beider, der Verrichtungen der Landsgemeinde und des Rathes, bezeichnen, als mit den Worten, welche Tacitus von der ursprünglichen Verfassung der germanischen Völker brauchte: De minoribus principes consultant, de majoribus omnes[1]).

---

[1]) Blumer, Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratieen. I. Bd., S. 279.

Jeder Genosse, oder doch, je nach den Satzungen, eine kleine Zahl von Genossen konnten wie der Rath einen Antrag stellen und der Entscheid der Mehrheit war für die Minderheit verbindlich. Auch außerordentliche Landsgemeindeversammlungen mußten, wie bei einigen der aufgezählten Gebiete nachweisbar ist, auf das Verlangen einer bestimmten Anzahl Genossen abgehalten werden[1]).

Dieselbe Institution blühte in einer Reihe anderer Gegenden der Schweiz. Nur ist sie dort nicht in gleichem Maße Gegenstand der Aufmerksamkeit geworden, wie in denjenigen Landestheilen, welche Kantonen der Eidgenossenschaft ihren Namen gegeben haben, und es waren die gesetzgeberischen Befugnisse dieser übrigen Landsgemeinden nicht ganz so ausgedehnt, wie bei jenen oder in dem unabhängigen Gersau. Manche Landsgemeinden sind auch nicht mit gleicher Regelmäßigkeit durch die Jahrhunderte von Statten gegangen. Sie befanden sich in einem Verhältniß staatsrechtlicher Abhängigkeit, was ihnen zwar gestattete, ihre Angelegenheiten am Landsgemeindetag zu ordnen, aber in festgesetzten Richtungen die Zustimmung der vorgesetzten Personen oder Länder zu ihren Beschlüssen nöthig machte. Nicht die Form, wohl aber das Maß der gesetzgeberischen Befugnisse unterscheidet also die beiden Arten von Gemeinwesen, zu deren zweiter Kategorie die March am Zürichsee, die Waldstatt Einsiedeln, die Landschaft Küßnacht am Vierwaldstättersee[2]), dann Sargans, Gaster und die Landvogtei Utznach, sowie

---

[1]) Blumer, Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratieen. I. Bd., S. 269.

[2]) Steinauer, Geschichte des Freistaates Schwyz. I. Bd., S. 36, 49 und 79.

die Thalschaft Toggenburg, sämmtlich im heutigen Kanton St. Gallen, zu rechnen sind. Ueber Toggenburg übte der Fürstabt von St. Gallen mehr eine Ehren- als eine wirkliche Souveränität aus und es war die Landsgemeinde eine der größten in der Eidgenossenschaft, indem sie bei 10,000 Mann zählte[1]).

Um die Selbstherrlichkeit der Landsgemeinden in jener Zeit zu würdigen, da die Anfänge der Eidgenossenschaft sichtbar werden, genügt es, der ältesten uns bekannten Landsgemeinde, derjenigen zu Schwyz im Jahre 1294, zu gedenken. Sie faßte, im Besitze der Reichsunmittelbarkeit, Entscheide von größter Tragweite. Um sich des Adels und der Geistlichkeit zu erwehren, setzte sie bei harter Buße fest, daß Niemand einem Kloster oder Auswärtigen liegende Güter verkaufen dürfe. „Wollten die Klöster im Lande nicht nach ihrem Gute Steuern und Gewerfe den Landleuten tragen helfen, so sollen sie meiden Feld, Wasser, Holz, Wunn' und Weide des Landes. Auch wer von Auswärtigen mit liegendem Gute im Lande belehnt ist, soll dasselbe versteuern, doch ohne seinen Schaden. Wollte dann sein Herr ihn deshalb beschweren oder das Gut einem andern leihen, so soll Niemand dasselbe empfangen, oder sonst dem Besitzer zuwiderhandeln, bei einer Buße von 5 Pfund Verpflichtung zum Schadenersatze und zur Rückerstattung des Lehens. Wer diese Strafe nicht zu entrichten vermöchte, den soll Niemand hausen oder hofen, noch ihm zu essen oder zu trinken geben; denn wer dieses thäte, der hätte für ihn zu bezahlen"[2]).

---

[1]) Baumgartner, Geschichte des schweizerischen Freistaats und Kantons St. Gallen. I. Bd., S. 33 ff.

[2]) Blumer, Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratieen. I. Bd., S. 135 ff.

Wir haben es bei Entstehung der Landsgemeinde mit dem großartigen Prozeß zu thun, in welchem die germanische Volksfreiheit zur schweizerischen um- und fortgebildet ward. Die Landsgemeinde, die gewöhnlich und bei guter Witterung stets im Freien stattfand, wies schon hiedurch, wie durch ihr Ceremoniell, am meisten aber durch ihr inneres Wesen, zumal auch durch die lange Bewahrung richterlicher Funktionen, auf die germanischen Gerichte zurück[1]), welche das Recht „zu finden und zu weisen" hatten. Sie hieß auch ursprünglich, wie die Gau- und landgräflichen Gerichte, „Landtag", da der Name Landsgemeinde erst um die Mitte des fünfzehnten Jahrhunderts vorkommt[2]). Wie dort die Rechtsprechung, so bildete sich in den Landsgemeinden die Gesetzgebung aus, geübt von allen freien Markgenossen, welche „keinem Grundherrn unterworfen waren und ihre Güter nicht nach Hofrecht inne hatten, sondern welche auf eigenem Grund und Boden lebten"[3]).

Lange mit der Waffe des juristischen Beweises, dann mit Morgenstern und Streitaxt haben die Eidgenossen die germanische Volksfreiheit vertheidigt, gerettet und in frischem Wurfe noch erhöht. Sie erschlossen den Kreis ihrer Landsgemeinden, dieser selbstherrlichen Volksversammlungen und Rechtstage, auf welchen die Gesetze geschaffen und alle wichtigen Geschäfte des Staatswesens behandelt wurden,

---

[1]) Blumer, Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratieen. I. Bd., S. 270 ff. — Johannes Meyer, Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes. I. Bd., S. 251.

[2]) Blumer, Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratieen. I. Bd., S. 265.

[3]) Bluntschli, Bundesrecht. S. 34.

auch den bisher weniger Berechtigten[1]), während sie andererseits den Adel und die Geistlichkeit unter die Hoheit der Volksgemeinschaft beugten. Es ist bedeutsam, daß diese politische Bewegung unter dem allemannischen Stamme, dessen Energie wir die Erhaltung der germanischen Volksrechte verdanken, zugleich eine ghibellinische und agrarische, eine liberale und sociale war. Mit der Sicherstellung und Mehrung der politischen Rechte ging die Schwächung der Hierarchie und die Befreiung von der Grundherrschaft der bevorrechteten Stände, welche den Besitz der Bauern gefährdeten, Hand in Hand. Daraus ist es denn auch leicht zu erklären, wenn in Deutschland sich Jahrhunderte lang Sagen von der kommenden Gründung einer großen Eidgenossenschaft erhielten; noch lange verweilte das deutsche Volksbewußtsein dankbar und sehnsüchtig bei jener rettenden That des allemannischen Stammes, welcher in den hochgelegenen Thälern, wo die Wasser des Rheins zuerst sich sammeln, den Schatz der deutschen Volksfreiheit in Sicherheit wie einen Nibelungenhort geborgen hatte. Wenn die rothe Kuh unter einer Schwarzwaldtanne brülle, dann werde eine freie deutsche Eidgenossenschaft erstehen, — diese Prophezeihung hieß nichts Anderes, als daß Deutschland frei sein werde, wenn ihm das von der schweizerischen Eidgenossenschaft behauptete und erneuerte deutsche Volksrecht geworden sei, — und den Wiedergewinn dieses Rechtes für das ganze Reich wollte ebenso der orakelhafte Ausspruch bezeichnen, daß Nürnberg einmal inmitten der Eidgenossenschaft liegen werde. „Man erwartete bereits“, bemerkt Vulliemin bei Schilderung der Appenzellerkriege,

---

[1]) Blumer, Staats- und Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratieen. I. Bd., S. 212.

„die neue Eidgenossenschaft werde, nachdem sie im Norden des Bodensees festen Fuß gefaßt, das Tyrol und die Nebenländer gewinnen. „Wir wollen Appenzeller sein", sagten die Bauern bis an die Ufer des Inns und der Etsch. Selbst bei den steirischen Bergleuten findet man noch in unsern Tagen eine dunkle Erinnerung an diese Dinge und den Glauben, daß die Schweizer einst mit ihnen die Segnungen ihrer Freiheit theilen werden" [1]).

Zweites Kapitel.

Die Landsgemeinden der größern Gemeinwesen.

Eine andere Organisation erfuhr die Volksgesetzgebung in mehreren schweizerischen Gemeinwesen, deren Territorium ein viel ausgedehnteres war. Als Mittel der gemeinsamen Berathung schien hier die Zusammenkunft auf demselben Platze ungeeignet; man gruppirte sich als eine Mehrheit von Volkskörperschaften.

In der Geschichte der Republik Bern begegnen wir sehr zahlreichen Volksbefragungen, welche wir heute zum Theil als fakultatives Referendum bezeichnen würden [2]). Sie nahmen ihren Anfang im Jahre 1439, als die Stadt Bern, arg in Schulden gerathend, im sogenannten Zürcherkrieg große Opfer vom Volke forderte und dieselben nur durch das Zugeständniß des Mitantheils an ihren Entschlüssen auf die Dauer zu erhalten hoffte. Doch war

[1]) L. Vulliemin, Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft, deutsch von J. Keller. I. Bd., S. 127.

[2]) v. Stürler, Die Volksanfragen im alten Bern. S. 24.

die Form dieser Volksbefragung zuerst meist noch eine Art Repräsentativsystem, denn sie bestand darin, daß die Regierung einfach Boten der Volksgemeinde einberief, um mit ihnen Rathes zu pflegen. Dem gegenüber erlangte die Institution eines wirklichen Referendums hauptsächlich in den Kriegen und Glaubensstürmen des sechszehnten Jahrhunderts große Bedeutung. Es wurden die wichtigsten Entscheide getroffen über Maßregeln gegen das Söldnerwesen, über Bündnisse mit auswärtigen Staaten, über den Cölibat der Geistlichen, die verschiedenen Glaubensmandate, die Vertheidigung der Reformation, über die Haltung im Bauernkrieg.

Die Stimmgebung fand im Freien an den Ding- und Malstätten jedes Amtsbezirkes statt, oft geleitet von Rathsboten. Alle Männer, gewöhnlich schon „von 14 Jahren uf", nahmen Theil und die Rathsboten waren angewiesen, Nachschau zu halten, ob kein Stimmfähiger fehle. Die Abstimmung geschah durch Secession auf den Ruf: „Wer unsern Herrn und Obern in oberlüterten Gestalten (in der erläuterten Weise) gehorsam sein will, der stande still; wer aber das nit tun will, der stande an ein Ort (trete seitwärts)", oder es wurden die Hände der Bejahenden und Verneinenden gezählt. Für den ganzen bernischen Staat ermittelte man alsdann das Resultat durch Addition der Ja wie der Nein aller Aemter, wobei die Stimme jedes Amtes, es mochte hundert oder tausend Männer zählen, gleichviel galt.

Die Institution wird, wie Hidber angibt, in einem Aktenstück vom Jahre 1490 als altes Herkommen bezeichnet und 1513, anläßlich der Stillung eines Aufruhrs nach der Schlacht bei Novara, feierlich bestätigt; sie verschwindet aber allmälig, als die Stadt Bern durch die

Eroberung und Protestantisirung des Waadtlandes stark genug geworden ist, ein Recht zu konfiszziren, welches das Volk, enttäuscht über die Folgen der Reformation, die keineswegs zur ersehnten Abschaffung von Zins und Zehnten geführt hatte, gegen ihre immer deutlicher hervortretenden Herrschergelüste hätte kehren können. Das Mißtrauen der Landbevölkerung gegen jede Verwaltungsneuerung und die Art der Fragestellung oder der Entscheidung mittelst künstlicher Fragespaltung, wozu beide Theile beitrugen[1]), soll den Untergang mit verschuldet haben. Das Aufhören der volksthümlichen Einrichtung wird ins Jahr 1653 gesetzt, als sich eine vollständige Geschlechterherrschaft, Patriziat genannt, organisirte[2]).

In ähnlicher Weise bestand im Wallis, — dessen innere Verschiedenartigkeit als eine so große geschildert wird, daß der deutsche Theil der Bewohner unter sich selbst wieder stark unterschiedene Mundarten spricht und die Beschäftigung beider Geschlechter derart wechseln soll, daß in einem Dorf der Mann diejenigen Verrichtungen vornehme, welche im andern der Frau obliegen und umgekehrt —[3]), eine Art Referendum mit dem aus solcher Verschiedenartigkeit sich leicht erklärenden föderalistischen Charakter. Es pflegten die Boten der zwölf souveränen, „Zehnen" geheißenen Landestheile die Be-

[1]) v. Stürler, Die Volksanfragen im alten Bern. S. 22.

[2]) Hidber, Zur Geschichte der Theilnahme des Berner Volkes an den Verfügungen und Gesetzesberathungen der obersten Landesbehörde. Mai 1869 im „Bund" erschienen. Abgedruckt im Archiv des historischen Vereins des Kantons Bern. VII. Bd., 2. Heft, S. 258 ff.

[3]) P. Sigismund Furrer, Statistik von Wallis. II. Bd., Vorrede.

schlüsse der Volksvertretung ad referendum zu nehmen, ihren Mitbürgern Bericht zu erstatten und deren Willensmeinung einzuholen. Die Zehnen hatten alle gleiches Stimmrecht[1]).

In Graubünden, wo schon von dem dreizehnten Jahrhundert an die Gemeinden sich allmälig selbständig zu machen und in Bünden zu vereinen gewußt[2]), wurde über die von Repräsentanten ausgearbeiteten Gesetze in den Gemeinden abgestimmt und zwar entschied ebenfalls nicht die Mehrheit aller Bürger des Gesammtstaates; jede Gemeinde wurde je nach ihrer Grundsteuerquote als eine oder mehrere Stimmen gezählt und die Mehrheit dieser Gemeinde-Stimmen war maßgebend. Es pflegte nämlich alljährlich meist im Sommer ein allgemeiner Bundestag zusammenzutreten, das eine Mal zu Ilanz im grauen, das andere Mal zu Chur im Gotteshaus- und das dritte Mal zu Davos im Zehngerichten-Bunde. Dahin kamen die Boten der Gemeinden und eröffneten die Aufträge der letztern. Hatte der Bundestag verhandelt, so gingen in allen wichtigen Punkten der innern Politik und der Verhandlungen mit dem Ausland die „Abscheide" (Beschlüsse) an die oberste Gewalt, die Gemeinden, zurück. Ende Januar fand alsdann in Chur ein Kongreß aus Beamten und Boten der drei Bünde statt, welcher die Antworten der

---

[1]) Vergl. den Aufsatz von G. Vogt: Referendum, Veto und Initiative in den neueren schweizerischen Kantonsverfassungen, in der Tübinger Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. 1873. I. Bd., S. 350.

[2]) P. C. v. Planta, Die currätischen Herrschaften in der Feudalzeit. S. 143, 146, 207 ff. — L. Vulliemin, Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft, deutsch von J. Keller. I. Bd., S. 130 ff.

Gemeinden entgegennahm und die Stimmenmehrheit ermittelte[1]).

Ein verwandtes, wenn auch nicht so ausgebildetes und nicht so stetig praktizirtes Volksrecht besaß Zürich. Den verschiedenen Landesgegenden sind nach dem Sturze Waldmann's, welcher den Staat zentralisirt hatte, wieder partikulare Freiheiten verliehen worden. Die Gemeinden erhielten eine Art Referendum, — Volksanfragen und -Antworten, wodurch der Rath mit den Zünften und der Landschaft in Uebereinstimmung zu bleiben und sich der Bevölkerung in wichtigen Lagen zu versichern suchte. So stimmten 1508 einige Zünfte und die meisten Landsgemeinden gegen den Vorschlag eines Verbots der Annahme fremder Pensionen und des Söldnerdienstes; 1521, 1524, 1525, 1526 und 1532 wurde über das Bündniß mit Frankreich, die Fremdendienste, die Fragen der Reformation und auch geringfügigere Gegenstände Vortrag erstattet und die Volksmeinung eingeholt. Die Antworten lauteten übrigens nicht Ja oder Nein, sondern sie geschahen oft mit längerer Begründung; manche Gemeinden beschieden sich auch ohne selbständige Erklärung zum Anschluß an die Willenskundgebung der übrigen oder sie stellten Alles in das Ermessen des Rathes[2]). Nicht überall

---

[1]) Leonhard Meister, Abriß des eidgenössischen Staatsrechtes. S. 209 ff.

[2]) Fürtrag vor Constafel und Zünften allhie vnd auch den Gemeinden vff der Landschaft beschehen in Anno 1508; sambt den Antworten der Burgeren vnd Landtlüten. (Im Zürcher Staatsarchiv.) — Emil Egli, Aktensammlung zur Geschichte der Zürcher Reformation in den Jahren 1519—1533. Nr. 169, 589, 743—45, 996 und 1854. — Vergl. Salomon Vögelin jun., Politische, sociale und kirchliche Zustände in Zürich vor der Reformation, in Robert Weber's „Helvetia". Jahrgang 1878, S. 47.

oder jederzeit scheint die Auffassung von diesem Volksrecht dieselbe gewesen zu sein. Die Herrschaft Grüningen antwortete einmal, daß die Anfrage nicht nöthig gewesen wäre, da sie den Herrn und Obern in Allem gehorsam sein müsse, aber ein großes Wohlgefallen habe sie daran, von ihnen um ihre Meinung gefragt zu werden, — fünf Jahre später aber klagte sie trotz ihrer Treueversicherungen mit Heftigkeit, daß man bei der Haltung der Regierung nie wisse, was zu thun sei, da sich diese in lauter Widersprüchen bewege und man besorgen müsse, „ihr seien fünf Pfaffen lieber als fünfhundert Amtleute und mehr“[1]).

Drittes Kapitel.

Die eidgenössische Landsgemeinde.

Nachdem wir die ältesten Volksrechtsformen einzelner Gemeinwesen betrachtet haben, leitet uns der geschichtliche wie dialektische Gang unserer Darstellung dahin, zu untersuchen, welche Anwendung jene nunmehr in dem Bunde fanden, zu dem sich die schweizerischen Gebietstheile im Laufe der Jahrhunderte zusammenschlossen, — im eidgenössischen Staatenbund.

Die nach Größe, Macht und Rechten so verschiedenen Gebilde, aus denen die alte Schweiz bestand, können wir in drei Hauptklassen scheiden. Es sind zunächst die dreizehn Orte, Stände oder Kantone, welch' letzterer Name

---

1) Emil Egli, Aktensammlung zur Geschichte der Zürcher Reformation in den Jahren 1519—1533. S. 46 u. 472.

schon früh auftauchte[1]) und später, seit dem Bündniß der Eidgenossen mit Ludwig XIV., immer mehr in Uebung kam[2]), — die mit den dreizehn Orten Verbündeten, die sogenannten zugewandten Orte — endlich die Vogteien und gemeinen Herrschaften. Mit dieser Unterscheidung ist die Verschiedenheit der staatsrechtlichen Formen freilich nur schwach angedeutet; es muß hinzugefügt werden, daß im Schweizerbunde neben Republiken geistliche und weltliche Fürsten Platz fanden, daß städtische Patrizier über das umliegende Gebiet und souveräne Länder über Landschaften herrschten.

Von den dreizehn Orten hatten sich dauernd[3]) zuerst die Länder Uri, Schwyz und Unterwalden zusammengethan, letzteres aus den Thalschaften „ob" und „nid" dem Kern-Wald bestehend. Uri war 1231 von Kaiser Heinrich[4]), Schwyz, vielleicht auch Unterwalden[5]), 1240 von Friedrich II. in den unmittelbaren Schutz des Reiches genommen worden. Zur Behauptung dieser Stellung gegenüber dem Bestreben des Hauses Habsburg, erbliche Hoheitsrechte über sie geltend zu machen, schloffen die drei Länder im Jahre 1291 einen ewigen Bund, und diesen erneuerten sie, als Oesterreich bei Morgarten geschlagen worden, im Jahre 1315. Die drei Länder sind nach des

[1]) Im Vertrag von Cognac, 1526, wird der Ausdruck gebraucht: Les vaillants et magnifiques Seigneurs Suisses, les treize *Cantons* de la haute Ligue d'Allemagne. Vgl. May, Histoire militaire des Suisses. I. Bd., S. 101.

[2]) Bluntschli, Urkundenbuch zur Geschichte des schweizerischen Bundesrechts. S. 218.

[3]) Vergl. Hilty, Revision und Reorganisation. S. 9.

[4]) Rilliet, Der Ursprung der schweiz. Eidgenossenschaft. S. 50.

[5]) Geilfuß, Zur Entstehungsgeschichte des Eidgenössischen Bundes. S. 63.

Geschichtschreibers Wort „der Anfang des Stammregisters der Eidgenossen, so sich immer weiter ausbreitet, die Knospe der Rose, so sich immer mehr öffnet.“ Ihr Bündniß ist bereits ein sehr enges; sie stehen einander nicht blos im Falle des Krieges bei, sondern schlichten auch innere Streitigkeiten auf schiedsgerichtlichem Wege und treffen Bestimmungen, welche eine Art Strafrecht darstellen. Bergbewohner, nicht etwa Adelige oder Stadtbürger, hatten hier, wie Albert Rilliet bemerkt, den Plan gefaßt, zu dem sich die Städtebünde nicht aufgeschwungen, eine ewige Vereinigung zu schaffen[1]). 1332 gesellte sich ihnen die Stadt Luzern, so daß der Bund der drei Waldstätte zum Bund der vier Waldstätte erweitert ward. Zu diesen trat 1351 die Reichsstadt Zürich, welche schon 1291 mit Uri und Schwyz ein Bündniß geschlossen hatte, um sich gegen die Anmaßungen Habsburgs besser zu schützen. Auch standen nachher vorübergehend zu den vier Waldstätten die Gemeinden des Oberwallis in einem Bundesverhältniß[2]). Unter den fünf Orten galt Zürich als Haupt. 1352 fügten sich dem Bunde in Folge des Krieges zwischen den Eidgenossen und Oesterreich Glarus und Zug an, letzteres als gleichberechtigt, ersteres bis 1450 in untergeordneter Stellung. 1353 kommt zu den sieben östlichen Orten das westliche Bern, „eine Festung und ein beständiges Kriegslager“[3]). Mit dem Beitritt dieser mächtigsten Stadt des Uechtlandes, welche in früherer Zeit an der Spitze einer burgundischen Konföderation gestanden hatte, auf die das

---

[1]) Rilliet, Der Ursprung der schweizerischen Eidgenossenschaft. S. 53.

[2]) L. Vulliemin, Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft, deutsch von J. Keller. I. Bd., S. 138.

[3]) Hilty, Berner Staatsgedanken. S. 7.

deutsche Wort Eitgnoze oder Eidgenossen bereits angewendet worden ist[1]), finden wir den Kreis der acht alten Orte geschlossen. Berns Bündniß nöthigt Frankreich und Savoyen, auf ihre beabsichtigte Ausdehnung nach Osten und Norden hin zu verzichten und entzieht die Westschweiz dem Einflusse jener ehrgeizigen Staaten. Uebrigens hatte Bern nur mit den drei Ländern Uri, Schwyz und Unterwalden einen Bund beschworen, der sich aber insofern auch auf Luzern und Zürich bezog, als Bern und diese Städte einander kriegerischen Zuzug versprachen für den Fall, daß die drei Länder hiezu mahnten. Mit Zürich trat Bern erst im Jahr 1423 in unmittelbare Verbindung. Nach den Burgunderkriegen wurden 1481 Freiburg und Solothurn in den Bund aufgenommen, nach dem Schwabenkriege 1501 Basel und Schaffhausen, zur Zeit der mailändischen Feldzüge 1513 Appenzell, welches sich später, 1597, in das protestantische Außerrhoden und das katholische Innerrhoden spaltete. In den Rahmen dieses durch die dreizehn Orte gebildeten staatlichen Verbandes tritt fast drei Jahrhunderte lang kein neuer Staat mehr.

Dagegen wird allmälig die Zahl der Verbündeten (Socii et confoederati Helvetiorum) eine reiche. Den Waldstätten schließt sich in dieser Eigenschaft Gersau an. Der Abt von Engelberg, der Abt von St. Gallen, der Bischof und die sieben (obern) Zehnen des Wallis, der Bischof von Basel-Pruntrut mit dem nicht zum Reich gehörigen Theil seines Gebietes und die Grafen von Neuenburg treten je mit einer Anzahl von Orten in Bündnisse oder unter deren Schirmhoheit. Von den drei

[1]) Henne-Amrhyn, Geschichte des Schweizervolks und seiner Kultur. I. Bd., S. 182. — Rochholz, Tell und Geßler. S. 128.

rhätischen Bünden gehen der obere Bund und der Gotteshausbund mit den sieben östlichen Orten, der Zehngerichtenbund mit Zürich und Glarus ein Bundesverhältniß ein. In ähnlichen Stellungen finden wir die vom Abte unabhängige Stadt St. Gallen, die Städte Biel und Genf. Beziehungen zu Mülhausen dauern bis gegen das Ende des achtzehnten Jahrhunderts, während diejenigen zu der schwäbischen Stadt Rottweil schon nach dem dreißigjährigen Kriege erlöschen. Die habsburgische Stadt Rapperswil, 1458 eidgenössisch geworden, steht unter der Schirmhoheit mehrerer Stände.

Nebst den Landestheilen, welche die dreizehn Orte in ihrer Umgebung beherrschten, – einem Territorium, das ungefähr die heutigen Umrisse der betreffenden Kantone ausfüllt, — besaßen einige von ihnen auch ganze Landschaften außerhalb dieser Grenzen als Vogteien: Uri das Livinenthal, Zürich die Herrschaft Sax im Rheinthal, Bern die Waadt und den westlichen Aargau, Glarus die Grafschaft Werdenberg. Von den Verbündeten hatte der Abt von St. Gallen, welcher Reichsfürst war, die Oberhoheit über das Toggenburg, Graubünden herrschte über Worms (Bormio), Veltlin und Cleven (Chiavenna), der Bischof und die sieben (obern) Zehnen des Wallis über das Unterwallis.

Mehreren der dreizehn Orte zugleich unterthan und deshalb gemeine Herrschaften geheißen, waren folgende Vogteien: Die Grafschaft Baden, welche Zürich, Bern und Glarus gehörte; die Freien Aemter, deren nördlicher Theil von Zürich, Bern und Glarus ausschließlich, deren südlicher von den acht alten Orten gemeinsam besessen wird; dann Thurgau, Sargans und die Herrschaft Rheinthal, alle drei den acht alten Orten gleichzeitig

unterworfen; die vier über den Alpen gelegenen „ennetbirgischen" Vogteien Lauis (Lugano), Luggarus (Locarno), Mendris (Mendrisio) und Mayenthal (Val Maggia), von den dreizehn Orten mit Ausnahme Appenzells beherrscht; die Grafschaft Bellenz (Bellinzona), desgleichen Riviera und Pollenza den drei Waldstätten, die Herrschaften Uznach, Gaster und Gams den Orten Schwyz und Glarus, endlich Schwarzenburg, Murten, Orbe, Grandson und Echallens den Orten Bern und Freiburg angehörend.

Eine besonders merkwürdige Stellung nahm das bündnerische Hochgericht Maienfeld ein. Es bildete einen Freistaat, hatte als Theil Graubündens im Veltlin Unterthanen und war dabei doch selbst ein Unterthanenland; die bündnerischen Hochgerichte setzten ihm der Reihe nach einen Landvogt, und wenn die Reihe an das Hochgericht Maienfeld selbst kam, setzte es einen Vogt über die mit ihm ganz gleichbedeutende „Herrschaft" Maienfeld. In den bündnerischen Gemeinden Rhäzüns und Tarasp besaß Oesterreich besondere Rechte. Zu Haldenstein bei Chur regierte ein Freiherr, der selbst münzte[1]). Ueber Klingnau, Kaiserstuhl und Zurzach setzte der Bischof von Constanz Vögte, während die hohe Gerichtsbarkeit den sieben Orten zukam. Die schweizerischen Bisthümer und viele Klöster waren halb souverän, halb abhängig. Manche Städte innerhalb der unterthänigen Landschaften, wie Baden, Aarau, Mellingen, Bremgarten hatten seit den österreichischen Zeiten ihre Privilegien beibehalten.

In den Bündnissen dieses vielgliederigen Staatsverbandes, der eine eigentliche Verfassung nicht kennen konnte,

---

[1]) Hilty, Vorlesungen über die Politik der Eidgenossenschaft. S. 153.

war vor Allem bestimmt worden, daß ein Ort auf seine eigenen Kosten dem andern, wenn dieser Krieg führe, bewaffneten Beistand leisten müsse, die neuern fünf Orte den alten acht in jedem Falle, letztere den erstern unter gewissen Bedingungen, sowie, daß Streitigkeiten zwischen den Orten auf schiedsgerichtlichem Wege ausgetragen werden sollen und die neuern Orte nur mit Zustimmung der alten neue Verbindungen eingehen dürfen. Ferner enthielten die Bündnisse einige Festsetzungen über die Verfolgung von Verbrechern, über Kauf, Pfändung und Erbschaftsstreitigkeiten. Außer den Bündnissen ist Näheres bestimmt worden über den Beistand im Kriege, über die Stellung der Laien zu den Geistlichen und der zwei Konfessionen zu einander, über das Söldnerwesen, über die Bekämpfung des Bettels, über Maßnahmen gegen die Verbreitung gefährlicher Krankheiten, über die Verwaltung der gemeinen Herrschaften.

Welches aber war der Weg der Verständigung und der Abmachungen im Bunde, — welches seine Formen der Gesetzgebung? Das Vorausgesandte kann für uns nur den Zweck haben, die Beantwortung dieser Frage zu erleichtern. So viel ist bereits klar geworden, daß ein gewisser einheitlicher Charakter im Bunde nur behauptet werden konnte, indem den dreizehn Kantonen die Führung zukam, welche sie gelegentlich in den Stand setzte, wichtige Entschlüsse zu fassen, — daß jedoch weder die Gemeinwesen, die sich selbst befreit hatten, die errungenen Rechte auf alle Glieder des Bundes auszudehnen bestrebt waren, noch die Eintracht der Stände soweit reichte, eine einigermaßen organische Gliederung der vielen Theile des Bundes zu bewerkstelligen.

Auf der Tagsatzung, welche die Staatsgeschäfte der Eidgenossenschaft leitet, läßt sich jeder der dreizehn Kantone

mit zwei Gesandten vertreten. Ebenso schicken je einen Gesandten dahin der Abt von St. Gallen, die Stadt St. Gallen und die Stadt Biel, die als Socii im Gegensatz zu den Confœderati dieses Privilegiums sich erfreuen. Diese Gesandtschaften votiren aber nicht nach persönlich freiem Ermessen, sondern nach der Instruktion der Souveräne, welche sie vertreten; sie entledigen sich der Aufträge, die ihnen in einigen Gemeinwesen von der Landsgemeinde, in den andern von den Bürgerschaften oder herrschenden Räthen ertheilt worden sind, und sie können nicht von sich aus einem Vorschlage, welcher der Instruktion zuwiderläuft, zustimmen, ohne erst die Zustimmung der Auftraggeber einzuholen. Wir lernten früher mehrere Beispiele kennen, wo die Bevölkerung schweizerischer Kantone über wichtige Staatsfragen einen Entscheid gefällt hat. Solche Entscheide giengen, wenn sie Bundesangelegenheiten betrafen, den Verhandlungen der Tagsatzung voraus oder folgten denselben, um die Stellung der Kantone zum Bunde zu bezeichnen, aber das Wesen der kantonalen Körper selbst bedingten sie nicht; der Bund hat seinen Gliedern keine Verfassungsform vorgeschrieben; er hat sich nicht darüber ausgesprochen, daß dort die Ertheilung der Tagsatzungs-Instruktionen die Sache Aller sei; es ertheilen diese Instruktionen in den einzelnen Kantonen jeweilen die Herrschenden. So besitzen in einigen Landsgemeindekantonen alle erwachsenen Männer das Recht des Antheils an der Bundesgesetzgebung, insofern sie nicht Gegenden angehören, die in einem Verhältniß der Abhängigkeit stehen; in Zürich, Bern und andern der sogenannten Städtekantone hingegen kommt in den Bundesangelegenheiten, wie in den kantonalen, die Gesammtheit nur dann und solange zum Wort, als dies Sitte oder

Satzung bleibt und nicht die Städte, oder besondere Klassen die Macht an sich reißen. Die ausgebildete Volksfreiheit einzelner Gebietstheile der Eidgenossenschaft ringt sich nicht zum Gesetz für's Ganze empor.

Würde man, wie in den alten Demokratieen, in denen die Landsgemeinde der Souverän war, und in den Kantonen, welche eine Zeit lang die föderalistischen Volksrechte kannten, überall in der Eidgenossenschaft und für alle Zeit die Art der Gesetzgebung belassen oder eingeführt haben, so entspräche das Bild der wirklichen alten Schweiz viel besser demjenigen, welches die Phantasie von ihr geschaffen hat. Die Eidgenossenschaft wäre dann eine Föderation von Staaten gewesen, deren Bevölkerung in Angelegenheiten der Kantone und des Bundes die Volksgesetzgebung in Formen besaß, die, am Geiste der Zeit gemessen, als nahezu vollständige bezeichnet werden könnten. Wie wenig es auch frommt, über den ehernen Tritt der Geschichte zu klagen: man muß den kleinen Geist derjenigen schelten, die bald nach der eignen Befreiung, nach hochherzigen Entschlüssen und glänzenden Waffenthaten sich in Bedränger verwandelten, jene herkömmlichen Rechte, die auf Schweizerboden eine glückliche, mustergültige Ausgestaltung erfahren hatten, an vielen Stellen knickten und an andern, wo dieselben als Landsgemeinden noch fortbestanden, inhaltlich verkümmern ließen, indem sie den in Unterthanenschaft gehaltenen Bevölkerungen kein Wort in Bundesangelegenheiten zugestanden.

Mehr als es bisher geschehen, dürfte aus der Verdrängung dieses Lebenselementes der schweizerischen Völkerschaften, der Volksgesetzgebung, erklärt werden, daß der eidgenössische Staatenbund kein festes und harmonisches Gefüge geworden ist. In einer Föderation, welche nicht

gleich freie Bevölkerungen vereinigte, mußte diese Ungleichheit eine das Ganze zersetzende Vielheit und Verschiedenheit der Interessen schaffen. Welche Furcht hätten die kleinern Kantone zu hegen gebraucht, daß die größern zu viele Eroberungen machen und Unterthanländer für sich erwerben wollten, wenn die eroberten Gebiete ihre überlieferten Volksrechte behalten haben würden, in den Besitz der Rechte des erobernden Kantons eingetreten wären? Und wie hätte es ihnen einfallen können, bei sich selbst eine Aristokratie großzuziehen oder ihre Landsgemeinde in einen vielköpfigen Despoten zu verwandeln, der über Andere gebiete, wenn nicht das Vorbild des auf den Trümmern der früheren Volkssouveränität in den Städten groß gewordenen Herrenthums gar zu bestechend für sie gewesen wäre?

Nur bei einem beschränkten Theil ihrer Befugnisse konnte die Tagsatzung durch Stimmenmehrheit entscheiden. Schon lange, ehe die Schweiz im westphälischen Frieden aus dem deutschen Reiche ausgeschieden war, vertrat sie die Stände nach Außen, empfieng Gesandtschaften fremder Mächte und schickte solche an die Höfe. Aber der einmal aufgestellte richtige Grundsatz, daß in Fragen der Wohlfahrt und Ehre des gesammten Landes, wenn die Entscheidung den Bündnissen und dem Herkommen nicht widerspreche, die Minderheit der Orte der Mehrheit derselben gehorchen müsse, hat sich thatsächlich nicht zu behaupten vermocht. Zu öftern Malen zwar figurirte der Mehrheitsgedanke in Vorschlägen und Abmachungen, aber gemeingültige Regel zu werden, ist ihm keineswegs gelungen; nicht einmal die Einsetzung eines Bundesrathes „nach Art der Holländer" [1]) und die von Zürich 1655 beantragte Ver-

[1]) Hilty, Revision und Reorganisation. S. 35, Note.

schmelzung der sämmtlichen Bundesbriefe und gemeinen Ordnungen in eine einzige Bundesurkunde, welche zwar das Mehrheitsprinzip nicht erwähnte, aber ihm vielleicht den Weg erleichtert hätte, kam zu Stande[1]).

Es behielt also das bloße Vereinbarungsprinzip die Oberhand, die Kantone standen sich selbstherrlich gegenüber; und daß die Volksrechte im Bunde nur insofern bestanden, als sie in den Kantonen selbst bestanden, und in letztern absterben konnten, ohne daß der Bund sich ihrer mit Entschiedenheit annahm, sind Erscheinungen der Wechselwirkung.

Zumal, als die europäische Machtstellung der Schweiz in der zweiten Hälfte des fünfzehnten Jahrhunderts das Söldnerwesen auf seine Höhe brachte und in der Reformationszeit das Volk vielfach neben den ihm verkündeten geistigen Freiheiten auch soziale begehrte, machten zahlreiche Geschlechter, von Begierde und Furcht getrieben, immer kräftigere Anstrengungen, die Macht an sich zu reißen, um den Goldstrom der fremden Pensionen in die Familientruhe zu leiten und die untern Bürgerklassen wie das Landvolk zur rechtlosen Menge herabzudrücken. Während es der Eidgenossenschaft jetzt an der Eintracht gebrach, welche allein den Muth zu kriegerischer Aktion verleihen kann, trieben die Magnaten des Landes mit der schweizerischen Tapferkeit den schimpflichsten Handel. Die Ange-

---

[1]) Bluntschli, Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes. I. Bd., S. 419 ff. — Blumer, Bundesstaatsrecht. I. Bd., S. 15. — Gustav Vogt, Vereinbarung und Mehrheitsprinzip im Schweizerbunde, in der Zeitschrift für schweizerische Gesetzgebung und Rechtspflege. I. Bd., 1. Heft, S. 1 ff. — Abgedruckt ist das Projekt bei Hilty, Revision und Reorganisation. S. 63 ff.

hörigen eines Staates, der vom Helden zum Eunuchen geworden, standen sie im Dienste fremder Fürsten, insbesondere der französischen Könige, für Zwecke, welche mit dem wahren Vortheil der Heimat nicht zusammenfielen, oft genug auch die schweizerische Ehre befleckten. Zuweilen nur flackerte in den Beziehungen zum Ausland noch ein Funke unabhängiger Gesinnung auf; Knechte des Mammons umd der Parteiung, beugten sich diese Regenten zuletzt dem Willen fremder Fürsten. Und wie hätten sie anders thun sollen, da ihr Regiment selbst das Ebenbild der Despotie war?

Das Patriziat maßte sich eine fast schrankenlose Herrschaft an. In Zürich unterließ der Große Rath allmälig, den Gemeinden über seine Thätigkeit Bericht zu erstatten und an die Zünfte Anfragen zu stellen. In Bern zählte der Große Rath, der sich die Rechte der Gesammtbürgerschaft zuschrieb, mit der Zeit blos 77 Geschlechter, von denen 14 fast die Hälfte der sämmtlichen 299 Mitglieder ausmachten. Der Aemterschacher war damals in dieser Stadt sprichwörtlich geworden. In Luzern wurden die Rathsherrnstellen lebenslänglich und erblich. Schon im Alter von sechszehn Jahren konnte der älteste Sohn dem verstorbenen Vater im Amte folgen. Nur 29 Familien waren regimentsfähig; erst, wenn eine davon ausstarb, durfte eine neue Familie in den bevorzugten Kreis aufgenommen werden, von einem Neubürger aber sollte erst der Urenkel zur Regimentsfähigkeit gelangen dürfen. In Freiburg herrschte, bestehend aus 24 auf Lebenszeit ernannten Personen, eine „heimliche Kammer", welche den Großen Rath, den Kleinen Rath, alle Beamten und sich selbst wählte. Die Pfarrstellen auf dem Lande waren überall meist nur den Stadtbürgern zugänglich; von der

Betreibung vieler Berufsarten blieb die Landbevölkerung durch Gesetz ausgeschlossen.

Die Herrschaft in den Vogteien aber war der Raub in Person. Es machten sich die Vögte der schamlosesten Erpressung schuldig. Man verkaufte die Verwaltung der Vogteien als einen Gegenstand bequemer Bereicherung um bedeutende Summen, und ohne Scheu forderten die Verwandten verstorbener Landvögte, daß die Vogteien „im Namen der Waisen" weiter verwaltet würden. Ein Pamphlet aus der Zeit, da Räuberbanden die Waadt heimsuchten, vergleicht die Räuber mit den Landvögten und ihren Beamten. Ja, der straflose Frevel der Vögte ging so weit, daß sie nicht blos Diebe und Mörder gegen Lösegeld frei ließen, sondern, daß sie selbst Andere zu Verbrechen verleiteten, um aus den Prozessen Geschenke oder Bußengelder zu gewinnen. Graviseth spricht im siebenzehnten Jahrhundert von Bauern, „welche man mit Uebernamen Becherbauern nennet, dieweil sie die Praefectos gern mit silbernen Bechern zu bestechen pflegen." Von den Richtern sagt er, daß es ihnen erlaubt gewesen sei, „für ihre Audienz Verehrung zu nehmen von Speisen, als: Zuckerstöcke, große Hasen, feiste Kapaunen", und die Weiber dürfen sich um so mehr beschenken lassen, „dieweil sie kein Eyd nicht schweren müssen." In der Vogtei Locarno allein, die keine zwanzigtausend Einwohner zählte, wurden jährlich tausend Prozesse geführt. Johannes von Müller, welcher sonst dem Herrenthum eher Kränze wand, hat die traurige Lage der tessinischen Vogteien ergreifend geschildert. 1777 schreibt er im „Tagebuch einer Schweizerreise" über die Umgegend von Bellinzona: „Ueberall nicht ein Anblick von Armuth, sondern von hungrigem Elend; abgezehrte Mienen der wenigen Menschen, welche man in

Lumpen daherschleichen sieht; gräuliche Straßen . . . .
Die Häuser scheinen Höhlen für Wölfe, denn sie sind fast
ohne Licht. Man findet Trümmer von Portalen und
eingefallene Mauern: Reste dessen, was diese Länder gewesen
sind. Nicht allein tragen sie das Gepräge verwüsteter
Länder, sondern es scheinen auch die Ueberwinder
ausgestorben zu sein: so traurig ist der furchtbare Anblick
dieser freigebigen Ebenen und Thäler. So regieren die
freien Eidgenossen ihre Unterthanen in einem Lande, welches
zur Freistätte der italienischen Freiheit hätte gemacht werden
können, und welches viele für eine Vormauer der Eidgenossenschaft
ansehen.“ Von Locarno sagt er, daß ein
naher Morast dem Schlosse Fieber zudampfe, eine Strafe,
welche viele Landvögte verdienen, weil sie „die menschliche
Natur und alles Recht ohne Unterlaß lästern und verletzen.“
„Man hat einen gesehen bei 36,000 Pfund wegbringen;
man hat ihn vor dem Syndikat gesehen zittern;
aber zu Bellenz hat er mit 32 Louisd'ors jeden Gesandten
der kleinen Orte bestochen (der aus seiner Vaterstadt war
sein Bruder). Er hat einen Mann bestraft, weil er Zeuge
gegen ihn gewesen, und den Ankläger, weil er nur Einen
Zeugen hat aufweisen können. Er hat ein Weib in sein
Schloß berufen, als wollte er ihrem Manne Gutes thun,
und hat sie genothzüchtiget, welches sie Niemandem hat
klagen dürfen, weil keine Gerechtigkeit ist, indem die
Gesandten der Stände von den Bestochenen überstimmt
werden. Es ist eine Verschwörung der Landvögte und
des Adels, der vom Gericht lebt, gegen das arme Volk,
welches sie gemeinschaftlich unterdrücken; daher erstirbt
auch das Land und alles Volk geht ab und überläßt nach
und nach den Tyrannen die nackten Felsen. In zehn
Jahren sind 28 Geschlechter ausgestorben, 25 sind auf

der Neige"[1]). Derart empörend waren im Tessin die Zustände, daß Firmian, ein österreichischer Statthalter in Mailand, zu dem edeln Carl von Bonstetten sagen konnte: „Ihr Schweizer würdet verdienen, daß sich der Kaiser aus Mitleid dieses unglücklichen Landes bemächtigte."

Wie geringer Achtung sich das biderbe Schweizerwort noch erfreute und mit ihm Literatur und Kunst, dafür gebricht es nicht an oft so komischen wie traurigen Belegen. Daß in Genf Rousseau's «Contract social» und «Emile» durch den Henker dem Feuer überliefert wurde, ist bekannt. Bern verbot den Verkauf des Werkes von Montesquieu über den „Geist der Gesetze" und Voltaire's „Jungfrau von Orleans", was der spitzen Feder eines Bibliothekars, welcher an den Rath zu berichten hatte, die zweideutige Bemerkung entfließen ließ, er habe in der ganzen Stadt weder „Geist" noch „Jungfrauen" gefunden — que dans toute Berne il n'y avait ni Esprit ni Pucelle. Die Herausgabe einer ernsten Schrift gegen die Anwendung gehäufter Eide trug einem Berner Pfarrer sechsjährige Haft und die Enthebung von seinem Amte zu. Nicht einmal ein kritikloser Darsteller der bernischen Verfassung wurde geduldet. In Zürich mußte Lavater seine Klageschrift gegen einen „ungerechten Landvogt" zur Nachtzeit in den Häusern der Rathsherrn verbreiten. Ein Geistlicher, der in einem „Bauerngespräch" der Regierung Rathschläge über ihre auswärtige Politik ertheilte, konnte sich nur durch die Flucht harter Strafe entziehen, nachdem seine Schrift öffentlich verbrannt und selbst die Abschreiber

---

[1]) Sämmtliche Werke. 28. Theil, S. 109 ff. — Vergl. Carl Morell, Carl von Bonstetten. S. 145 ff.

schwer gebüßt worden waren. Der Zürcher Censor beanstandete Geßner's „Daphnis", strich aus einer Schrift Scheuchzer's den Ausdruck Samenthierchen als unzüchtig, verstümmelte die moralischen Diskurse Bodmer's und unterdrückte Wieland's „Agathon". Man verbot, den Gott Merkur „großer Merkur" anzureden und in der Fabel durfte die Feldmaus zur Stadtmaus nicht „Adieu" sagen, sondern nur „Gehab dich wohl". „Sagt mir nichts mehr von Grüningen", lautete ein Sprichwort, weil das Grüninger Amt vergeblich in zahllosen Bittschriften die Regierung um ein erträgliches Regiment gebeten; ja es sind sowohl aus Bern als aus Zürich Fälle bekannt, daß die bloße Einreichung von Denkschriften mit harten Strafen geahndet wurde. Die Pedanterie der Regierungen ordnete Alles und Jedes — dem Waadtland schrieb man sogar die Zeit vor, da es erlaubt sei, Kartoffeln zu essen —[1]); ihr Pietismus verfehmte das Volkslied, den Tanz, die fröhlichen Feste und gipfelte in Hexenprozessen.

Dieses Joch, dessen Geschichte wir bis in's achtzehnte Jahrhundert hinabgeführt haben, wurde nicht schweigend ertragen, ein Aufstand nach dem andern setzte das Herrenthum in Schrecken und die bedeutendste Erhebung fällt bereits in die Mitte des siebenzehnten Jahrhunderts. Es ist der schweizerische Bauernkrieg, wie man ihn schlechthin nennt, — der zweite Bauernkrieg, wenn man ihn von den Unruhen, welche die Reformation begleiteten, aber viel weniger blutig waren, unterscheiden will. Für uns hat derselbe besondere Wichtigkeit, weil er eine neue Form der Volksrechte auf die Bühne der geschichtlichen Ereignisse brachte.

---

[1]) Cart, Lettres à Bernard de Muralt. S. 92.

Diese große und von Ausschreitungen wenig verunstaltete Revolution, welche die ganze mittlere Schweiz, die Bauern der Ebene, ergriff und auch im Kanton Zürich, wo kurz zuvor eine Erhebung — der „Wädenschweiler Aufstand" — niedergeschlagen war, seine Anhänger gehabt haben soll[1]), begann nach Beendigung des dreißigjährigen Krieges und mitveranlaßt durch dessen Rückwirkungen auf die Schweiz. Ihr örtlicher Ausgangspunkt war das Thal Entlibuch, das sich einst, im Besitz seiner herkömmlichen Rechte verbleibend, mit Luzern verbunden hatte, bald aber von dem Patriziat der Stadt als Unterthanenland behandelt wurde und nach einem siegreichen Aufstande im Jahre 1513 wieder in die abhängige Stellung zurückfiel. Sie verbreitete sich über das Gebiet des Kantons Luzern, fand einen nächsten Stützpunkt im bernischen Emmenthal und wogte in der Folge über den ganzen Kanton Bern, über Aargau, Solothurn und Basel hin. Wie schon zur Reformationszeit das Zürcher Landvolk in einer 4000 Mann zählenden Volksversammlung zu Töß, welche es eine „Landsgemeinde" nannte, seiner Mißstimmung Ausdruck gab, so sind auch die Organe der Volksmeinung, die sich im Bauernkrieg Ausdruck verschafften, zunächst „Landsgemeinden" der einzelnen Thalschaften. Die Entlibucher veranstalteten die erste derselben im Anschluß an eine Prozession, die sie zum Heiligen Kreuz beim Dorf Hasli unternahmen, und diese Landsgemeinde sollte ihnen die „Amtsgemeinde" sein, der übliche Tag zur Behandlung ihrer Angelegenheiten, welche die Herren der Stadt ihnen ferner abzuhalten verboten hatten. Wie Entlibuch, so

---

[1]) Bock's Darstellung des Bauernkrieges in Balthasar's Helvetia. VI. Bd., S. 195 ff.

erklärten die Stadt Willisau, die Aemter Habsburg, Meerenschwand, die Stadt Sursee und der Flecken Münster, von Luzern ihrer frühern Rechte beraubt worden zu sein, und als der Aufstand zehn Aemter ergriffen hatte, vereinigten sich diese zu einer größern, gemeinsamen Landsgemeinde in Wohlhausen. Auf einer Landsgemeinde in Langnau verbrüderten sich alsdann Luzerner und Berner Bauern mit einander, während eine Landsgemeinde in Trachselwald dadurch zu Stande kam, daß jede Gemeinde des Emmenthals einen Ausschuß an diesen Ort beorderte. So wurden noch mehrere Landsgemeinden in andern Ortschaften abgehalten. Endlich aber faßte man den Plan einer „eidgenössischen Landsgemeinde“, die zu Sumiswald, im Kanton Bern, auf freiem Felde stattfinden sollte.

Ehe sie zusammentrat, wurden Vorlandsgemeinden in den aufständischen Aemtern abgehalten, um über den von einem eingewanderten Deutschen, dem Notar Johann Konrad Brönner, entworfenen „Bundesbrief“ zu rathschlagen und Abgeordnete für die Gesammtlandsgemeinde zu ernennen. Auf letzterer wählten nun am 23. April 1653 über 1000 anwesende Bauern den Berner Claus Leuenberger zum Gemeindeführer, während Brönner das Protokoll abfaßte; sie genehmigten und beschworen feierlich den Bundesbrief. Schon sieben Tage später hielten sie eine neue eidgenössische Landsgemeinde in Huttwyl, die etwa 5000 Mann zählte, und nahmen die Bestätigung des Bundesbriefes vor.

Noch heute fehlt es nicht an Darstellungen, welche den Bauernkrieg in bösem Lichte erscheinen lassen, weil er antipatriotisch gewesen sei und einen andern Bund an die Stelle der historischen Eidgenossenschaft habe setzen wollen. Neuestens noch hat Hilty diese Anschauung vertreten; er

macht es den rebellischen Bauern zum Vorwurf, daß sie eine „ideale Demokratie" hätten schaffen wollen, die historische Eidgenossenschaft zerstörend, und daß sie zum ersten Male im Schweizerbund sozialistische Ideen aufbrachten[1]). Aber war es wirklich krankhafter Idealismus, wenn die Bauern — lange mit der respektvollsten Haltung gegenüber der „Obrigkeit" — ihre frühern Amtsgemeinden, ihre alten Rechtstage zurück verlangten, und hätte nicht in einer Eidgenossenschaft aus lauter freien Gemeinwesen, wie sie sich dieselbe vorstellten, der wahrhafte historische Geist der Schweiz einen ihm viel angemesseneren Ausdruck gefunden, als in der „historischen Eidgenossenschaft" jener Tage, die auf Eroberung und Unterdrückung ganzer Landestheile, auf Beseitigung und Vernichtung der Freiheitsurkunden gestellt war? Man mag, wenn man ihre Nothlage übersehen will, die Bauern darob anklagen, daß ihre Hoffnungen auf die Hebung der sozialen Leiden zu weit gegangen, traumhafte gewesen seien, — denn allerdings spielten die Abgaben, die Münzverhältnisse, die Zehnten und Zinsen eine Hauptrolle in ihren Begehren, — aber sie waren keineswegs die Ersten in der Eidgenossenschaft, welche Umgestaltungen dieser Art anstrebten: schon die älteste Landsgemeinde hat, wie wir wissen, verwandte Beschlüsse gefaßt, und viel ausgeprägter trat ein Jahrhundert vor dem Bauernkrieg in den Wiedertäufern zu Tage[2]), was Hilty mit einem allzu deutungsfähigen Worte „sozialistische Ideen" nennt. Die politische Gestaltung indessen, welche sie der Schweiz zu geben

---

[1]) Hilty, Vorlesungen über die Politik der Eidgenossenschaft. S. 230.

[2]) Siehe die Schrift Emil Egli's über dieselben.

trachteten, — die Landsgemeinde in jedem Thal und eine allgemeine Landsgemeinde als Vertretung der ganzen Schweiz, — entsprach dem Herkommen wie dem Begriff der Entwicklung, dem positiven Rechte wie der Vernunft viel besser, als der bestehende Zustand. Henne-Amrhyn beurtheilt den Bauernkrieg vorurtheilslos, wenn er sagt: „Das damalige Volk bestand nicht aus Theoretikern und Idealisten. Es hatte keineswegs eine klare Idee von den ihm zukommenden natürlichen Rechten; aber es ahnte sie und mußte sie ahnen, wenn es seine Rechte und Freiheiten, von denen es nur noch unbedeutende Reste besaß, mit deren früherem Bestande einer- und mit dem politischen Zustande der Landkantone andererseits verglich, wo jeder Hirt an der Landsgemeinde stimmte und seine Behörde frei wählte.“ Daß das Landvolk den Anlaß zur Erhebung jedoch aus vereinzelten Maßregeln der Herrschenden hernahm, die meist sein materielles Recht beeinträchtigten, findet er natürlich, wie es natürlich ist[1]). Auch der konservative Heusler, welcher vorausschickt, das Volk habe die alten Freiheitsbriefe nicht studirt, auch wohl kaum recht verstanden, bezeichnet die Berufung auf dieselben dessenungeachtet als einen höchst beachtenswerthen Zug, welcher die Bewegung in ihrem Grundgedanken als eine erhaltende erscheinen lasse. „Diese Liebe für das Recht“ zeigt sich nach ihm auch darin, „daß das Landvolk das ihm Mißfällige gerne als Neuerung bezeichnet, und daß die Regierungen sich ängstlich dagegen verwahren, als ob sie auf Neuerungen bedacht wären“[2]). Das Volk berief

---

[1]) Henne-Amrhyn, Geschichte des Schweizervolks und seiner Kultur. II. Bd., S. 348.

[2]) Heusler, Der Bauernkrieg von 1653 in der Landschaft Basel. S. 59 ff.

sich jedenfalls zu einem großen Theil mit Grund auf alte, abhanden gekommene Freiheiten; im Uebrigen hielt es wohl die natürlichen Freiheiten für verbriefte und verlegte den ersehnten bessern Zustand in die Vergangenheit, wie die Menschheit das Paradies an den Anfang ihrer Geschichte.

Daß den Bauern das urzeitliche Bild der schweizerischen Freiheit lebendig vor der Seele stand, beweist gerade die Veranstaltung einzelner Landsgemeinden und die Schöpfung einer eidgenössischen Landsgemeinde, welche nichts Anderes ist als die Verbindung der einzelnen Landsgemeinden mit einander, — eine Institution, die allerdings noch der Ausbildung bedürftig war und zunächst hauptsächlich Zwecken des Widerstandes diente, worüber man sich leicht einigte, die aber vor der Tagsatzung nicht nur den Charakter einer Vertretung gleich freier Gemeinwesen voraus hatte, sondern auch, indem sie, wie aus dem Wortlaut des Bundesbriefes gefolgert werden kann, keinem Gliede des Bundes eine Sonderstellung erlaubte, in sich geschlossener, einheitlicher war und jedenfalls den verhängnißvollen Gegensatz der Länder- und der Städtepolitik zerstört hätte. Es beweisen ferner die traditionell schweizerische Auffassung der Aufständischen die zahlreichen Anklänge in Sprache und Symbolik an die Stiftung des Schweizerbundes. Während die Regierungen und die Tagsatzung die neue Redeweise des Absolutismus gebrauchten, sie seien die „von Gott verordnete Obrigkeit", und, alle historische Wahrheit auf den Kopf stellend, ihre angemaßten Privilegien für überlieferte Rechte ausgaben, schrieb ein Aufständischer: „Es ist nichts Anderes geändert worden von uns, als was recht ist, nach der frommen Alten Beispiel, und was auch bei Wilhelm Tell's Zeiten

gewesen ist", — die Bauern von Kriegstetten sagten in einer Zuschrift an die Landsgemeinde in Hutwyl: „Was die großen Bürden und Ungerechtigkeiten antreffen thut, auch Tyrannei, dawider wollen wir streiten und fechten bis auf das Blut, wie unsere Altvordern selig", — in einer Supplikation der Unterthanen der Landschaft Basel wird verlangt, „daß die Herrn Landvögt Jedem Dorff seine alte Fryheit und Gerechtigkeit lassen wollen, als von alters hero gebreuchig geweſſen", — und der Bundesbrief selbst begann damit, zu erklären, „daß wir den Ersten Eydgenössischen Pont, So die vralten Eydtgenossen vor Ettlich Hundert Jaren zusammen hand geschworen, wollen haben und Erhalten." Das Entlibuch war in seiner ursprünglichen rechtlichen Stellung den Waldstätten durchaus verwandt[1]); die drei ersten Führer der Entlibucher hießen „Die drei Tellen"; denselben Namen gab man drei Führern im Freienamt[2]). Auch warben die Bauern zuerst um Freundschaft bei der Innerschweiz, harmlos genug, um nicht zu wissen, daß die Enkel der alten Eidgenossen, oder wenigstens ihre leitenden Persönlichkeiten, mittlerweile zu selbstgenügsam und auf ihre gleiche Machtstellung mit den großen Kantonen zu eifersüchtig[3]) geworden waren, als daß sie auf den Ruf Derer hätten hören mögen, die in der Erkämpfung der Freiheit ihre Nachfolger sein wollten. Immerhin weigerten sich einmal bei der Belagerung Luzerns die Schwyzer und Unterwaldner Kriegshaufen, gegen die Bauern zu fechten.

---

[1]) Segesser, Rechtsgeschichte der Stadt und Republik Luzern. III. Bd., S. 255.

[2]) Rochholz, Tell und Geßler. S. 130.

[3]) Vergl. Segesser, Rechtsgeschichte der Stadt und Republik Luzern. III. Bd., S. 41.

Nimmt man hinzu, wie diese Rebellen in ihrer Verbrüderung gänzlich den wilden Religionszwist vergaßen, der noch eben gewüthet hatte, so wird auch hierin ein Zeichen des patriotischen Geistes zu erkennen sein, welchen sie im Schatten der großen Erinnerungen an die Glanzzeit der Eidgenossenschaft in sich haben verspüren müssen. Selbst dadurch, daß von ihnen Verbindungen mit dem französischen Gesandten unterhalten wurden, und daß, als der Aufstand in den letzten Zügen lag, von einem Anschluß des Entlibuch an Oesterreich, sowie von einem Bündniß mit Savoyen um den Preis der Herausgabe des Waadtlandes die Rede war, kann jene Thatsache nicht umgestoßen werden. Als faktisch kriegführende Partei durften sie Beziehungen zu dem französischen Gesandten ohne Weiteres unterhalten; das Kompromittiren mit fremden Staaten aber kann man ihnen ebenfalls nicht sehr verargen, hätte doch das Entlibuch bei Oesterreich ein weniger schreckliches Schicksal erwartet, als dasjenige war, welches ihm Luzern bereitete, und war die Rückgabe der Waadt — die selber ähnliche Tyrannei erlitt und darum gegen die Aufständischen, oder wie der Rath von Moudon sie nannte, „gegen unsere Brüder, die Unterthanen sind wie wir und dieselben Freiheiten verlangen“ [1]), anfänglich nicht kämpfen wollte, — zum Wenigsten nicht unpatriotischer und auf jeden Fall mehr durch Freiheitssinn wie Verzweiflung entschuldigt, als das Fahrenlassen manch eines Landstrichs, dessen sich die meist scheel auf einander blickenden, gegen einander intriguirenden und nun einzig in der Abweisung auch der berechtigsten Freiheitsforderungen einträchtigen Kantone befleißigt hatten.

[1]) Bock's Darstellung des Bauernkrieges in Balthasar's Helvetia. VI. Bd., S. 165.

Das Gleiche können wir gegen die Gefahr anführen, welche darin gelegen haben soll, daß, wie Heusler nachgewiesen hat, von einem Bunde „mit den Sundgäuern und Markgräflern“ gesprochen wurde. Hatten nicht die Stände Gebiet um Gebiet erobert? Hat man es ihnen nicht mit Recht verübelt, daß sie Bern hinderten, die Freigrafschaft, welche eidgenössisch werden wollte, festzuhalten? In dem Wunsch einer Aufnahme von Nachbarn in den Bund lag weder üble Absicht noch Unverstand. Sie hätte der Eidgenossenschaft bessere Grenzen gegeben. Die Freiwilligkeit aber, welche ihre Voraussetzung, wie die freie Verbrüderung, welche ihr Zweck war, stellten sie hoch über die beutesüchtige Eroberung von Unterthanenländern durch den Euphemismus jener historischen, in Wahrheit weder von dem Genius der altschweizerischen Geschichte, noch von einem großen geschichtlichen Impulse überhaupt belebten Eidgenossenschaft. Ein Luzerner Rathsherr, die nationale Gemeinschaft nicht allzu sehr achtend, hatte es keineswegs verschmäht, schon beim Beginn der Bewegung den bittenden Entlibuchern zu drohen, daß man etwa 4—500 „hieb- und stichfeste Italiener“, also fremde Söldner, kommen lassen werde, um Ordnung zu machen; Patriotismus war also auf dieser Seite viel weniger zu finden.

Die überlegene Intelligenz des Patriziats, welches die Unterhandlungen mit den Rebellen hinzuziehen und seine eigenen Kräfte unterdessen zu sammeln wußte, Treubruch übte und mit grausamer Konsequenz handelte, — der Mangel an Weitblick und Thatkraft bei den meisten der zurückgesetzten Stadtbürger, die sich mit dem Herrenthum gütlich glaubten auseinandersetzen zu können, — auch Leuenberger's Wankelmuth, seine mehr theatralische als

willensstarke, planmäßige Art verschuldeten den unglücklichen Ausgang. Nach vielen Gefechten und Gemetzeln, nach achtundvierzig Hinrichtungen, vielen hundert Einkerkerungen, Folterungen und Verstümmelungen durch den Henker waren die Tage der eidgenössischen Landsgemeinde gezählt. Seitdem wurde es staatsrechtlicher Grundsatz, daß die Kantone einander helfen sollten, jede Auflehnung ohne Untersuchung und Vermittlung, wie solche zuvor stattgefunden, niederzuschlagen[1]), und was noch etwa an alten Rechten übrig geblieben, das reuteten jetzt die Regierungen mit Stumpf und Stiel aus. „Das Stanzer Verkommniß erhielt nun in veränderter Zeit auch einen veränderten Sinn", sagt nur zu gelassen Bluntschli[2]).

Dennoch geschah nicht Alles ungestört. Eine Empörung folgte auf die andere, — bis gegen das Ende des achtzehnten Jahrhunderts. Fast die ganze Schweiz ist deren Schauplatz, die Städte wie die Vogteien, aber keine erstreckt sich mehr über einen so großen Raum, wie der Bauernkrieg; sie bleiben lokal, und alle scheitern sie.

Wir werden uns in der Folge bei denjenigen von ihnen aufhalten müssen, welche für die Geschichte der Volksrechtsformen die meiste Bedeutung beanspruchen; es sind die Kämpfe in Genf, Bern und Freiburg.

---

[1]) Segesser, Rechtsgeschichte der Stadt und Republik Luzern. III. Bd., S. 249. — Heusler, Der Bauernkrieg von 1653 in der Landschaft Basel. S. 15.

[2]) Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes. I. Bd., S. 440.

Viertes Kapitel.

Fatio, Micheli und die Genfer Kämpfe.

In Genf hatte die Gesammtheit der Vollbürger, von denen die sogenannten Natifs und Simples Habitants unterschieden wurden, das Recht, als Conseil Général über die Gesetze zu beschließen. Hiebei durfte keine Berathung stattfinden und die Stimmen mußten einzeln und mündlich bei den bestellten Schreibern abgegeben werden. Die Erweiterung dieses Rechtes, welches die Aristokratie je und je schmälerte, war durch viele Jahrzehnte des achtzehnten Jahrhunderts Gegenstand eines hartnäckigen, blutigen Kampfes, der 1707 in dem hochgebildeten und starkmüthigen Advokaten Fatio mit seinen Genossen aus dem Rathe und dem Handwerkerstande, sowie später in Micheli du Chrest seine Märtyrer hatte. Fatio wurde im Gefängniß erschossen, Delachana auf ewig verbannt, Le Maitre auf die Folter gelegt und enthauptet, Piaget ertrank bei der Flucht über die Rhone und gegen Jacques Barthelemi Micheli Seigneur du Chrest erkannte der Rath den Verlust des Adels, sowie seiner Güter, fällte selbst ein Todesurtheil, und nachher hielt die Berner Regierung den heldenhaften Streiter achtzehn Jahre lang gefangen[1]).

[1]) *Amédée Roget*, Les Membres des Conseils adhérents de Pierre Fatio, in der Schrift Hommes et Choses du Temps Passé. S. 165 ff. — *Charles Du Bois-Melly*, Pierre Fatio et les Troubles populaires de 1707, in den Chroniques. S. 127. — Strickler, Lehrbuch der Schweizergeschichte. 2. Auflage, S. 376 und 385. — Henne-Amrhyn, Geschichte des Schweizervolkes und seiner Kultur. II. Bd., S. 548. — Dr. Rudolf Wolf, Biographieen zur Kulturgeschichte der Schweiz. I. Bd., S. 229 ff.

Schon von der Partei, welche Fatio führte, wurde neben dem geheimen Stimmrecht die bedeutsame Forderung einer Volksinitiative aufgestellt in der Weise, daß drei Mitglieder des Kleinen Rathes, zehn des Raths der Zweihundert oder fünfzig Männer aus dem Volke jeden Vorschlag sollen vor den Generalrath bringen können, selbst wenn ihn der Kleine Rath oder die Zweihundert nicht billigen würden. Man verlangte den Druck der Edikte, damit jeder wisse, unter welchen Gesetzen er lebe, wollte in den Räthen nicht zu viele Personen aus der gleichen Familie zugelassen wissen, forderte ferner, daß der Generalrath jederzeit nach vorausgegangener bloßer Anzeige bei den Syndiks sich versammeln dürfe, und erklärte die Bürger nicht verpflichtet, in nicht ausdrücklich vom Gesetze festgesetzten Fällen den Räthen zu gehorchen. Gegen das allgemeine Stimmrecht hat der Rath eingewendet, daß es eine Benachtheiligung der Analphabeten, Blinden und Greise wäre[1]).

Die Schriften, welche sich in der Folge auf den Prozeß Micheli's beziehen, werfen ein besonders reiches Licht auf den Fortgang und ganzen Charakter der Bewegung. Den Anfang der tribunizischen Wirksamkeit des vielseitigen Mannes, der anfänglich als Hauptmann in französischen Diensten gestanden hatte und auch als Physiker hervorragte, bildete seine, übrigens im Auftrag des Rathes selbst unternommene Kritik der Pläne und Rechnungen einer eigenmächtigen Festungs-Kommission. Den grausamen Strafen, mit welchen ihn dafür der Rath

---

[1]) Vergl. Lettres d'un Citoyen de Genève à un autre Citoyen de ses amis sur les mouvements présens. 1707, S. 26. — *Du Bois-Melly*, Chroniques. S. 128—131. — Extraits de l'histoire politique de Genève dès la Réformation (par d'Yvernois). S. 54 ff.

belegen wollte, stellte er die Behauptung entgegen, daß in kriminellen Dingen der Entscheid der bürgerlichen Gesammtheit gehöre. „Bei allen freien Völkern", sagt er, „ist es ein beständiger und anerkannter Grundsatz, daß das hauptsächliche und einzige Mittel, seine Freiheit genießen zu können, darin besteht, daß sie selbst, wenn nicht in erster, so doch vermittelst Berufung (Apel) in letzter Instanz über alle Straffälle (cas criminels) entscheiden können." Indem er für seine Anschauung zahlreiche Beispiele aus der Geschichte beibringt, so aus Boulainvilliers' französischer Geschichte die Stelle, daß die natürliche Verbindung aller Glieder mit dem Körper die Nothwendigkeit eines öffentlichen Urtheils erfordert habe und dieses von der ganzen Volksgemeinschaft auf dem Marsfelde gefällt worden sei, nennt er die höchste Gewalt über Ehre, Leben und Tod die Gewalt, von welcher die Freiheit selbst abhänge, weil man sich mittelst ihrer zum unbeschränkten Herrn machen könne. Wie Seneca und Grotius es gelehrt, bestehe zwischen solcher Gewalt und derjenigen, welche ein Herr über seine Sklaven übt, kein Unterschied[1]). Alle Strafurtheile des Rathes der Fünfundzwanzig und der Zweihundert waren nach Micheli's Ausführung nicht «décisifs», es konnte vielmehr das Volk seine «Approbation» oder seinen «Desaveu» aussprechen. Unterstützt wurde diese Meinung durch die Konsultationen der Advokaten des Parlaments von Paris, welche Micheli anrief, indem die genannten Rechtskundigen — Salgado, van Espen und

[1]) Supplication avec Supplément presentée aux Loüables Cantons de Zurich et de Berne en Juillet et Decembre 1744 par Noble Jaques Barthelemi Micheli, citoien de Genéve et Seigneur du Crest, au sujet du Reglément fait en 1738 par l'illustre Mediation de Geneve. M. DCC. XLV. S. 60 ff.

Bodin als Gewährsmänner anführend — das Recht des Unterthans, beim Fürsten Schutz zu suchen, als ein natürliches und göttliches erklärten, im Staate Genf aber, weil dessen Regierungsform rein demokratisch (purement Démocratique) sei, diese fürstliche Souveränität beim Volke liege und letzteres als der einzige, wahrhafte Souverän (le Peuple, seul véritable souverain) gelten könne. Würde das Volk, sagen sie, nicht die Erlasse der Magistrate kassiren dürfen, dann müßte die Folge hievon sein, daß die Souveränität an die Magistrate überginge, die Verfassung umgestürzt wäre und die rein demokratische Republik sich in eine Aristokratie verwandelte. Der Genfer zweite Syndicus Jean Robert Chouet hatte es vor dem Conseil général im Jahre 1707 selbst ausgesprochen, daß die Frage, ob bei diesem Rathe die Souveränität liege, nicht diskutirbar sei, da es schon als ein verbrecherischer Gedanke betrachtet werden müßte, daran zu zweifeln[1]).

Wie wir sehen, führte der Prozeß Micheli's weit über seine eigene Kompetenzfrage hinaus; er war ein neuer Anstoß und bald der Mittelpunkt für die Diskussion der großen Souveränitätsfrage. In der erwähnten Supplikation, wohl einer der schönsten politischen Denkschriften, hat Micheli du Crest seine Gegner bis in die letzten Winkel ihrer Theorieen hinein verfolgt. Er läßt die Lehre nicht gelten, daß die Religion verbiete, die Fehler der Magistrate aufzudecken, und beruft sich auf zahlreiche

[1]) Consultations de Messieurs les Avocats au Parlement de Paris sur les Sentences rendues tant au grand qu'au petit conseil de Geneve contre le Sr. Micheli du Chrest; et sur les Moyens de Recours au Conseil Général contre ces Sentences. M. DCC. XXXVI. S. 25 ff.

Stellen der Heiligen Schrift, um das Gegentheil zu beweisen[1]). Er setzt auseinander, daß das Recht «Apel au Peuple» im Falle der Tyrannei zwar nicht ausdrücklich bestimmt, aber stillschweigend zugegeben sei, da man es sowohl als ein Naturrecht ansehen müsse, als auch aus dem Rechte des Volks, über alle Straffälle zu entscheiden, ableiten könne[2]). Er bestreitet, daß der Kleine Rath das Recht habe, die Gesetze zu interpretiren; auch dieses Recht komme dem Generalrath zu, denn was würde es dem letztern nützen, Gesetze zu machen, wenn der Kleine Rath sie interpretirte und „weiß" sagen könnte, wo jener „schwarz" sagt[3])? Er nennt desgleichen die Festsetzung, nach welcher dem Generalrath nur vorgelegt werden dürfe, was der Rath der Fünfundzwanzig und der Zweihundert ihm vorzulegen beliebe, einen Verstoß gegen die verbrieften Freiheiten. Vielmehr habe jeder Bürger das Recht, beim ersten Syndikus Vorschläge zu machen, und dieser sei gehalten, sie von dem Rath der Fünfundzwanzig und der Zweihundert besprechen zu lassen, worauf die Vorschläge, ob nun die Räthe sich günstig oder ungünstig ausgesprochen, an den Generalrath gelangen müßten. Dieses Recht der Initiative wird bezeichnet als «le droit de contraindre le premier Syndic de mettre en avant dans les divers Conseils sa proposition ou requisition»[4]).

Micheli du Crest ordnete seine politischen Ansichten systematisch in den «Maximes d'un Républicain sur le Gouvernement Civil», welche handschriftlich im Zürcher

---

[1]) Supplication. S. 82 ff.
[2]) Daselbst. S. 68.
[3]) Daselbst. S. 75.
[4]) Daselbst. S. 69 ff.

Kantonsarchiv erhalten sind und die Jahrzahl 1746 tragen. Die Studien zu denselben müssen übrigens in eine frühere Zeit fallen, gilt es doch vom Anfang der Dreißiger Jahre, wenn der Verfasser in der Supplikation erklärt, er sei, da er auf Niemandes Hilfe habe bauen können, an das Studium der alten griechischen und lateinischen Autoren und der Bibel selbst herangetreten, um die richtigen Prinzipien der bürgerlichen Regierung ausfindig zu machen. Den Ursprung der Gesellschaft sucht Micheli darin, daß die Menschen im Zustande der Natur viele Uebel zu erdulden hatten, welche sie zu heben trachteten; sie begriffen, daß sie sich durch einen geordneten Verkehr gegenseitig Vortheile zu verschaffen im Stande wären, und thaten sich daher in großer Anzahl zusammen, um im Frieden mit einander zu leben. Nun kann die Form des Staates monarchisch sein oder demokratisch, und auch in jener genießt man Freiheit, wenn der Souverän und seine Rathgeber aufgeklärt und gerecht sind. Leicht schlägt jedoch die Herrschaft Weniger zum Bösen aus. Der Begriff der Oligarchie ist schon den Schriftstellern des Alterthums fast immer ein verhaßter, und umsonst hat sich die Oligarchie mit dem Namen Aristokratie geziert, um glauben zu machen, es herrschen die Besten. Allerdings, da man bei den Thieren sieht, wie die Tüchtigkeit der Race die Generation beeinflußt, so liegt es nahe, zu glauben, es sei, wenigstens im Allgemeinen, bei den Menschen ein Gleiches der Fall und die Kinder fähiger und tugendhafter Eltern verdienten also einen Vorzug. Micheli findet es in der Ordnung, daß in der Republik patrizische Familien existiren, welche in der Regierung einen gewissen Zustand geistigen Gleichgewichts herstellen müßten. Diese Republik ist die «démocratie de distinc-

tion», ein Staat, wo der Fähigkeit, dem Verdienst und Vermögen eines Jeden (à la qualité, au mérite et aux biens de chacun) die schuldige Berücksichtigung widerfährt. Aber Micheli will den Kreis der Vornehmen nicht streng abschließen, sondern den Eintritt in denselben leicht machen. Auch soll diese Aristokratie die Rechte der Gesammtheit in keiner Weise beeinträchtigen. Es ist nothwendig, daß die Behörden jährlich gewählt, daß ihre Handlungen geprüft werden, und daß der Entscheid in allem Wichtigen bei den Bürgern stehe. Der salomonische Spruch: «Salus autem ubi multa consilia» enthalte die richtige Regel, denn „zwei Augen sehen mehr als eins, vier mehr als zwei und so weiter.“ Anacharsis habe einen unhaltbaren und anmaßlichen Einwurf gemacht, als er zu Solon sagte, dieser theile die Berathung den Weisen und den Entscheid den Thoren zu. „Je umfangreicher der Volksrath ist und je mehr man ihm zum Urtheilen Gelegenheit gibt, desto stärker und erleuchteter wird die Republik sein.“ Drei Arten der Tyrannei können unterschieden werden, die eines Einzelnen, einer kleinen Zahl und der Menge; aber diese letzte ist die geringste Tyrannei von den dreien, denn die Menge hat nicht Geist genug, um die Fähigkeit zu besitzen, viel Uebles zu thun. Nur in einem freien, demokratischen Staate werde die Pflege jenes Brudersinnes möglich, den die heiligen Bücher der christlichen Lehre uns als Pflicht auferlegen[1]).

Im Jahre 1738 ist unter der Vermittlung von Frankreich, Zürich und Bern eine Verfassung festgestellt worden, in welcher Verfassung dem Generalrath die gesetzgebende Gewalt zugetheilt wurde, „das ist, die vorgeschlagenen

---

[1]) Maximes, besonders 6, 21, 25, 43, 44, 45, 56, 57, 84, 92.

Gesetze oder die Aenderungen der schon vorhandenen Gesetze zu billigen oder zu verwerfen, und es soll kein Gesetz vor Genehmigung durch die allgemeine Versammlung verbindlich erachtet werden." Der Generalrath hatte die höchsten Magistratspersonen zu wählen, das Büdget festzusetzen, er konnte Bündnisse, Krieg und Frieden schließen, Tausch-, Kauf- und Veräußerungsverträge über das Staatseigenthum gutheißen und verwerfen. „Alle Angelegenheiten", heißt es in der Verfassung, „welche an die allgemeinen Versammlungen gebracht werden, sollen durch Niemand als die Syndiks dem Kleinen und Großen Rath vorgetragen werden können." „Es soll an den Rath der Zweihundert nichts gebracht werden können, ehe es in dem Rath der Fünfundzwanzig verhandelt und genehmigt worden ist, und an die allgemeine Versammlung nichts, ehe es vorher in dem Rath der Zweihundert verhandelt und gebilligt wurde." „Die Citoyens und Bourgeois sollen das Recht haben, solche Vorstellungen, welche sie für das Beste des Staates dienlich erachten, den Herren Syndiks oder dem Generalprokurator zu machen"[1]).

Als nun später Rousseau's „Contrat social" und „Emile" in Genf verbrannt wurden, gab dieser Vorgang eine neue Veranlassung, in die Frage der Befugnisse des Generalraths einzutreten[2]). Anhänger Rousseau's machten Vorstellungen — représentations — bei den Syndiks, worin sie sich beschwerten, daß der Autor mit Verletzung

---

[1]) S. Artikel 3, 5, 6, 7 in: Réglement de l'illustre Mediation pour la Pacification des Troubles de la République de Geneve 1738. MDCCLXV, und: Der Republik Genf Hauptgrundgesetz über die Regierungsverfassung von 1738, französisch und teutsch, mit Anmerkungen. 1782.

[2]) Vergl. *Rousseau*, Lettres de la Montagne, Lettre VII.

geltender Bestimmungen nicht vorher gehört worden sei. Darauf erhielten sie die Antwort, ihre Beschwerde sei unbegründet, gaben sich damit aber nicht zufrieden, sondern verlangten, daß der Generalrath entscheide. „Der Gesetzgeber“, heißt es in einer neuen Eingabe, „ist der einzige Ausleger der Gesetze und sein Dazwischentreten wird unerläßlich, wenn die Gesetze aufgehellt werden sollen.“ Darüber entspinnt sich nunmehr zwischen den „Représentants“ und den „Négatifs“, wie sie heißen, ein langer Streit. Beide Parteien legen die Artikel der Mediation verschieden aus, und während die Négatifs, — das «droit négatif» des Raths, das Recht der Abweisung von Vorstellungen vertheidigend, — die Auffassung der Volkspartei als eine Quelle der Unordnung, ja den Ruin des Staates erklären und dieselbe deshalb eine gefährliche Neuerung schelten, nennen die Beschwerdeführer es vielmehr eine Neuerung, wenn die Räthe sich das Recht anmaßen, bestehende Gesetze durch beliebige Auslegung aufzuheben, da bislang das Recht der Aufhebung eines Gesetzes nur dem Generalrath zugekommen sei. Auf die feierliche Beschwichtigung, daß Gewissen und Eid der Magistrate genügende Garantieen für ihre richtige Gesetzesauslegung seien, antwortet die Volkspartei, indem sie das Beispiel des schwedischen Senats vom Jahre 1755 citirt. „Man sieht hieraus“, sagt derselbe in einem seiner Protokolle, „daß Seine Majestät es für ein ihm zustehendes Recht hält, die Ansichten, Motive und Ideen der Senatoren einer Untersuchung zu unterwerfen, ob sie seinem Eid und seinem Gewissen konform seien, und sie dann, nach dieser Untersuchung, zu genehmigen oder abzuweisen. Wenn das ein Recht Seiner Majestät wäre, dann müßte man dazu kommen, daß das Gewissen Seiner Majestät

das Gesetz des schwedischen Königreiches wäre, . . . bei uns ist bestimmt, daß das Königreich nicht nach dem Gewissen des Königs, sondern nach den Gesetzen regiert werden soll"[1]).

Nicht stichhaltiger war offenbar das Argument, wenn die Räthe einmal eine berechtigte Klage abweisen würden, so könnten sie durch Zurückkommen auf den Gegenstand ihren Fehler wieder gut machen, und da der Kleine Rath nur aus fünfundzwanzig Mitgliedern bestehe, so würden so wenige es niemals wagen, sich einem allgemeinen Wunsch zu widersetzen[2]). Ebenso hatte die Behauptung nichts Zwingendes, man setze von den Räthen voraus, sie seien Wächter, nicht Verletzer des Gesetzes, und auch beim Generalrath könnte Mißbrauch des Interpretationsrechtes stattfinden. Die Demokraten entgegneten, alle Vorstellungen würden derart wirkungslos, der Rath Richter in eigener Sache und, statt ein Diener des Gesetzes, an Stelle der Gesammtheit der thatsächliche Gesetzgeber[3]).

Neue Vermittlungen sollten die Fehde beendigen, aber erst 1768 hatten sie Erfolg, nachdem die französische Intervention lange und oft sehr gewaltthätig zu Gunsten der Négatifs thätig gewesen war, und der Generalrath, beherrscht von den Représentants, wiederholt die der freiheitlichen Anschauung ungünstigen Bestimmungen verworfen hatte.

---

[1]) Représentations des Citoyens et Bourgeois de Geneve au Premier Sindic de cette République avec les Réponses du Conseil à ces Representations MDCCLXIII. Besonders S. 91 ff., S. 224 ff.

[2]) Lettres populaires ou l'on examine la Réponse aux Lettres écrites de la Campagne. S. 317 u. 318.

[3]) Lettres écrites de la Campagne. S. 70, 76 u. 92.

Damit war der Kampf um die Volksgesetzgebung zu seinem Abschluß indessen nicht gediehen. Alle Strebungen, die wir hier schilderten, sind nicht über den Rahmen der Citoyens oder geborenen Bürger und der Bourgeois oder erst nach ihrer Geburt in's Bürgerrecht aufgenommenen Bürger hinausgegangen. Neben diesen bestanden aber, wie schon angedeutet worden, noch die Natifs und die Habitants, — erstere die in Genf geborenen Nachkommen Eingewanderter, letztere die Fremden, welche in Genf ihren Wohnsitz hatten nehmen dürfen. Als eine dritte Klasse muß man die Sujets oder Landbewohner bezeichnen. «La bourgeoisie de Genève», schreibt Rousseau, «représente exactement le patriciat vénitien; nos natifs et habitants représentent les citadins et le peuple de Venise; nos paysans représentent les sujets de Terre-ferme[1].» Diese Klassen drängten sich allmälig, die Natifs zunächst, zum Genuß der gleichen Rechte mit Citoyens und Bourgeois. Sie fanden die Bestimmungen von 1768 keineswegs genügend, riefen Unruhen hervor und wurden niedergekämpft, da auch die Représentants, nun der eigenen Freiheit genießend, gegen sie Partei genommen hatten. Erst 1781 sagte der Generalrath den Natifs Rechtsgleichheit zu, als die Négatifs sich wieder erhoben hatten und nur einzig mit Hülfe der Natifs die Représentants den Sieg erringen konnten. Einmischungen, insbesondere Frankreichs, riefen hierauf lange und blutige Wirren hervor, die zuletzt die Négatifs zur Herrschaft zurückführten. Die den Natifs und Habitants gewährten Bürgerrechte wurden entkräftet, die Rechte des Generalraths verkürzt und selbst das Petitionsrecht vernichtet.

[1]) Contrat social. IV, 3.

Fünftes Kapitel.

Die Verschwörung Henzi's in Bern.

Samuel Henzi, eine Figur klein und wohlgestalt, mit geistreichem Gesichte, war der Sohn eines unbemittelten Berner Pfarrers. Er begann seine Laufbahn mit Schreiberdiensten in der Salzverwaltung; ein rastloser Bildungstrieb hat ihn jedoch rasch über die enge Sphäre dieses Berufes hinausgehoben und ein späterer Aufenthalt in Modena, wo er als Kompagniechef diente, bildete seine weltmännischen Anlagen weiter aus. Besonders unterrichtet war er in den Sprachen, sowohl in den modernen als in den alten; er schrieb ein Tell-Schauspiel «Grisler (Geßler) ou l'ambition punie» im Stil der französischen Komödie, welches auf die Zeitgenossen nicht ohne fesselnde Wirkung geblieben sein soll [1]), und führte seinen Briefwechsel, wie französisch und lateinisch, ausnahmsweise selbst griechisch, um die Polizei zu täuschen. «Le Sr. Henzi», schreibt ein Zeitgenosse, «était un homme d'étude, plein d'érudition, bon orateur, et qui possédait à fond non seulement les lois de la Grèce et de Rome, mais aussi celles de sa patrie» [2]). 1744 mit mehreren Bürgern aus Bern verbannt, weil sie eine Bittschrift um Abstellung vielfacher Mißbräuche eingereicht hatten, durfte er nach vier Jahren zurückkehren, wurde aber, wie man, um seine Haltung aus kleinen Beweggründen zu erklären, wahrscheinlich grundlos behauptet hat, trotz seiner literarischen

[1]) Rochholz, Tell und Geßler. S. 232 ff.

[2]) Dr. Rudolf Wolf, Biographien zur Kulturgeschichte der Schweiz. I. Bd., S. 237.

Kenntnisse bei Bewerbung um eine Bibliothekarstelle dem Sohne eines Patriziers hintangesetzt, und darauf soll er, was eben so unwahrscheinlich, in ökonomische Verlegenheiten gekommen sein [1]). Im Jahre 1749 nun wächst seine Unzufriedenheit mit der Geschlechterherrschaft zu einer Verschwörung aus, deren Glieder zahlreiche Bürger der Stadt Bern gewesen sind. Mit ihnen in Verbindung stand der uns schon bekannte edle Denker aus Genf: Micheli du Crest, welchen die Berner Regierung im Spitale zu Bern verwahrt hatte und nachher unter Androhung unfehlbarer Todesstrafe im Fall eines neuen Vergehens [2]) nach Aarburg in ein festeres Gefängniß überführte, als Micheli des Zusammenhanges mit der Verschwörung beschuldigt worden. Mehrere Verschwörer, verrätherisch den Feinden angezeigt, starben auf dem Schaffot, darunter Henzi selbst. Er soll, als ihn der Scharfrichter das erste Mal schlecht traf, ausgerufen haben: Tout est donc corrompu dans cette république jusqu'au bourreau.

Der befangene Geist vieler Geschichtschreiber hat das Verdienst dieses Mannes allzuwenig gewürdigt und seinen Plänen einen zu einseitigen Charakter beigelegt. Schon der Vorwurf der Verbitterung und des Hochmuths, den sie ihm gemacht, will mir kleinlich vorkommen. Oder hätte ein Geist, wie der seinige, die Unbill einer ihm etwa widerfahrenen Kränkung nicht empfinden und sich über die unwissende Umgebung nicht erhaben fühlen dürfen? Auch daß Henzi in seiner Beweisführung konservativ zu

---

[1]) J. J. Bäbler, Samuel Henzi's Leben und Schriften. S. 89 ff.

[2]) Vertrauliche Briefe und Nachrichten in Balthasar's Helvetia. IV. Bd., S. 259 ff.

Werke ging, indem er dieselbe auf die alten Freibriefe stützte, erscheint mir den Tadel nicht zu verdienen, den radikale Schriftsteller ausgesprochen. Sie vergaßen, daß Henzi nicht dem Zeitalter der französischen Revolution angehörte, und daß, vorurtheilslos betrachtet, seine wie Micheli's historische Methode eine wahrhaft staatsmännische war, abgesehen davon, daß er die früheste Organisation des bernischen Gemeinwesens als diejenige der Volksfreiheit, welche nur durch die Zeit verloren gegangen sei, dargestellt hat.

In der „Denkschrift über den politischen Zustand der Stadt und Republik Bern im Jahr 1749" [1]) tritt Henzi den Bevorrechteten entgegen, welche die ursprüngliche Gemeinde gleichberechtigter Bürger in eine Aristokratie verwandelt hatten, und weist durch Berufung auf die alten Urkunden nach, daß vormals die höchste Gewalt auszuüben der gesammten Bürgerschaft zukam, nachdem 1218 Friedrich II. in der „goldenen Handveste", einem Freiheitsbrief, der in goldener Schachtel gelegen haben soll, die Bürger von Bern zu ewigen Zeiten als freie Leute erklärte, und dieselben später sogar des Reichsvogts enthoben wurden. Das Insiegel der Stadt habe die Aufschrift getragen: «Civitas et Communitas Bernensis». „Die Bürger von Bern waren also in diesen Zeiten eine von Geburt an freie Person; ein Jeder war fähig, auf der Bahn der Tugend und Frömmigkeit zu den höchsten Würden zu gelangen; der Tand eitler Geschlechtsnamen, verfluchter Mieth und Gaben waren unbekannte Hülfsmittel, sich emporzuschwingen." An dieses Verhältniß, sagt die Denkschrift, erinnere noch die Thatsache, daß die Magistrate

---

[1]) Abgedruckt in Balthasar's Helvetia. I. Bd., S. 401 ff.

alle Jahre zu schwören haben, der Stadt Treue und Wahrheit zu leisten, während dagegen die Bürgerschaft ihnen nicht huldige. Auch wird an der Geschichte vieler Geschlechter nachgewiesen, daß diese ehemals als geringe Leute nach Bern gekommen seien, als Bauern, „die in der Schweiz oder in Bündten dem Adel frohnten", oder als Professionisten, welche vor der Pest des siebzehnten Jahrhunderts geflohen waren und deshalb „Pestilenz-Bürger" hießen. Sollten auch in diesen Angaben, wie behauptet wird[1]), Unrichtigkeiten zu finden sein, richtig ist, daß die Erwerbung des Bürgerrechtes der Stadt mit außerordentlich geringen Schwierigkeiten verbunden war[2]), und wie sich dann zuletzt der Kreis der Regierenden ganz eng gezogen hatte, gehörten vormals berühmte Namen diesem Kreise nicht mehr an, dagegen treffen wir später aufgenommene Bürger unter den Usurpatoren der Gewalt. So spottet die Denkschrift, das historische Recht der Familien in ein grelles Licht stellend: Was würde der biderbe Wallo von Greyers sagen, wenn er seinen Anverwandten im Hutladen der vorüberziehenden Nachkommenschaft Hans Frisching, des Schusters, Adam Willading, des Metzgers, Peter Stürler, des Gerbers, Uli Sinner, des Klein-Metzgers, Simeon Wurstenberger, des Färbers, Stephan Mülinen, des Flachmalers, so tief ausgeholte Bücklinge schneiden, diese aber, ohne den Hut zu lüpfen, vorbeimarschiren sähe? Henzi wegen solcher Auslassungen einer Verachtung des Handwerks beschuldigen zu wollen, ist vergeblich; denn er will nur beweisen, daß Diejenigen,

[1]) Bemerkungen und Berichtigungen zu Henzi's und seiner Mitverschwornen Denkschrift, von einem Patrizier in Bern, im Jahr 1799, in Balthasar's Helvetia, I. Bd., S. 444 ff.

[2]) Hilty, Berner Staatsgedanken, S. 7.

welche sich für die geborenen Herren Berns ausgeben, bloße Emporkömmlinge seien. In der Folge klagt er gerade darüber, daß seit der Eroberung der Waadt Künste, Handelschaft und Handwerk in Verfall geriethen und sich Alles zu den Aemtern dränge. Wie man sieht, nennt er hier als den Anfang der Ungleichheit denselben Zeitpunkt, den wir bereits als den Beginn des Niedergangs der bernischen Volksabstimmungen kennen gelernt haben. Jetzt wollten sich frühere Handwerkerfamilien von Kardinälen und spanischen Granden ableiten, und der Rathsherr Robertus Scipio Lentulus sogar von den römischen Lentulus, während er „in der That von einem Bruchschneider, Linser genannt, der im vorigen Jahrhundert nach Bern kam, abstammet." Sie lassen sich von den Waadtländern als Mitglieder des Raths Excellenzen, Monseigneurs, Grandeurs, Membres du Conseil Souverain und selbst Nos Souverains Princes nennen, heißen deutsch Hochgeachtete, Gnädige, Hochgebietende Herren und suchen auch durch diese Titel die Spuren der „landesherrlichen Gemeinde Bern auszutilgen."

Henzi's Denkschrift schildert alle die häßlichen Gebrechen des Staates, wobei er auch des „Blutkrams", wie man den förmlichen Handel mit Söldnern nannte, und der wirklich unwürdigen Abhängigkeit der Geistlichkeit von der Regierung, welche die Religion mit kaltem Verstande blos als ihr Werkzeug benutzte, Erwähnung thut. Schließlich verlangt er, daß die Magistrate vom Volk gewählt und die Gesetze zwar von den Magistraten projektirt, aber allzeit vom versammelten Volke gutgeheißen oder verworfen werden. Er nennt eine lange Reihe Reformen, welche die Herrschaft des Patriziats vollständig hätte brechen müssen, darunter, daß

das Schatzgewölbe soll „geöffnet, gezählt und der Saldo alle Jahre angezeigt werden."

Nur eine oberflächliche Betrachtung kann es als enge schelten, wenn er hiebei forderte, daß in Zukunft wieder der „Stadt" Bern, nicht dem „Stand" gehuldigt werde. Denn der Stand bedeutete in Henzi's Darlegung ebensowenig, wie in der Wirklichkeit, die Rechtsgemeinschaft der Stadt Bern sammt allen Städten und Landschaften des bernischen Staatsgebietes, sondern die willkürliche Macht der Bevorrechteten, der Räthe, welche unter dem „hohen Stand" allein sich begriffen, über Bündnisse, Krieg und Frieden Beschlüsse faßten, Zölle und Auflagen dekretirten, wie die Denkschrift ihnen vorwirft, oder, wie wir hinzufügen können, selbständig über das entschieden, was seinerzeit die Bürgerschaft der Stadt nur in Uebereinstimmung mit dem Lande beschlossen hatte. Mochte auch die Bezeichnung Respublica Bernensis, welche die Herrschenden statt der Worte Civitas et Communitas Bernensis zum Siegel nahmen, großartiger klingen: man hatte es damit nur auf eine Verwischung der Spuren früherer Freiheit abgesehen und die Großartigkeit der Republik war ein Trugbild.

Damit im Zusammenhange und mit ebensoviel Unrecht ist Henzi vorgeworfen worden, daß er das Landvolk in seinem Befreiungskampfe hochmüthig ignorirt habe. Entwirft er auch, möglicherweise um nicht den Schatten Leuenbergers herauf zu beschwören, keine Organisation der politischen Rechte des Landvolks, so wird doch desselben in der Denkschrift an vielen Stellen und in bedeutsamer Weise gedacht. Er wirft den herrschenden Geschlechtern vor, daß sie, um sich zu behaupten, stets Uneinigkeit zwischen Bürgern und Bauern, zwischen

deutschen und welschen Landen pflanzen; daß sie immer mehr bewaffnete Söldner und Wächter dingen, um Bürger und Bauern zu entwaffnen, und daß sie sich mit den Usurpatoren anderer Kantone, wo sie ihre despotische Regierungsform ebenfalls einzubürgern suchen, verbünden wollen, um „alle freien Völker und Bürgerschaften in der Eidgenossenschaft unterjochen zu helfen." So konnte nicht sprechen, wer das Volk hochmüthig ignorirte. Henzi ruft sogar aus, indem er das sicherste Mittel zur Befreiung gefunden haben will: „Es braucht nur, daß wir den Apfel des Zanks, den sie unter Bürger und Bauern warfen, in ein Band der Eintracht verwandeln und Hand in Hand schlagen, so wird sich die Staatskunst alsobald verkriechen und der edeln Freiheit wieder Platz machen." Aber bei diesen Worten läßt er es keineswegs bewenden. Wenn er die Aufhebung aller Leibeigenschaft verlangt; wenn er unter Berufung auf ein im Bauernkrieg gemachtes Zugeständniß für die Landleute den freien Salzverkauf in Anspruch nimmt; wenn er für einstweilen die Einstellung des kostspieligen Straßenbaues begehrt, weil derselbe neue Auflagen und Frohndienste nach sich ziehe; wenn er die Abschaffung des Wuchergesetzes fordert, nach welchem die Gültbriefe nur zu fünf vom Hundert, nicht billiger angesetzt werden durften; wenn er die Waldungen, welche den Gemeinden entrissen worden, wieder hinausgeben will und erklärt, man habe durch diese Enteignung der bodenzinspflichtigen Güter, wie Patrizier sich ausdrückten, den Bauern das Mark aus den Gebeinen nehmen, ihnen nur einen leinenen Kittel und einen Stock in der Hand lassen wollen, um sie zu gehorsamen Unterthanen zu erziehen, dann heißt all' dieses eine solche Reihe tief einschneidender sozialer

Neuerungen zum Besten des Landvolks, daß man schwer versteht, wie die Bewegung Henzi's je als eine vom Schicksal der Bauern sich abtrennende und spießbürgerliche hat geschildert werden können. Seine Feinde freilich handelten geschickt, wenn sie ihr diesen Anstrich gaben. Die Postulate der Denkschrift: „man soll mit dem Landvolk in gutem Vernehmen stehen“, „soll gerecht regieren“, tönen zwar allgemein; sie bedeuten aber mehr, als wir aus ihnen sofort heraushören, denn zu dem Einverständniß des Landes mit der Stadt ist doch nöthig, daß man sich in allem Wichtigen mit einander verständige. Indem aber endlich gesagt wurde, es soll das Landvolk seine militärischen Uebungen wieder aufnehmen dürfen, es sollen alle usurpirten Rechte und Freiheiten gegen Aufweisung der Titel wieder restituirt werden, wobei das Land offenbar inbegriffen ist, und es soll „allen uralten Konstitutionen, wenn sie sich auf die heutigen Zeiten schicken, wieder das Leben gegeben werden“, so müssen wir wohl annehmen, daß ein nicht bloß ökonomisch unabhängiger gewordenes, sondern auch bewaffnetes und einexerzirtes Landvolk in Bälde die alten politischen Rechte zurückverlangt hätte, daß dieselben aber auch formell in den letztzitirten Sätzen zugestanden sein können. Braucht die Denkschrift, welche selten theoretisirt, von den Bauern die Bezeichnung „Unterthanen“, so darf uns diese Vokabel am wenigsten stören; auch im Bauernkrieg nannten sich die Bauern selbst so.

Henzi schwebte das frühere Bern mit seiner freien Bürgerschaft vor Augen. Er sah in der Gegenwart die Knechtschaft, fand in der Vergangenheit die Freiheit. Darum die Accente der Pietät für die zur Zeit des bernischen Bürger- und Kriegsruhmes hervorragenden Familien, darum der grimme Haß gegen die Parvenus

der Gewalt, darum die Anrufung der alten Freiheitsbriefe, die Lobpreisung der Communitas und der Kampf gegen den „Stand". Und wenn er sich so an das Bern der Glanzperiode erinnerte, konnte er dann gewillt sein, dem Landvolk, welches damals politische Rechte besessen, dieselben vorzuenthalten? Zudem darf man fragen, ob es nicht von zwei Dingen das minder Bedenkliche gewesen wäre, politische Rechte zuzugestehen, statt durch Verheißungen im Gebiete des Vermögensrechts einen förmlichen Interessenkampf zu unternehmen? Als Stadtbürger mag sich Henzi immerhin gefühlt haben, wie übrigens zu allen Zeiten die Stadt die Führung hatte, aber seine Sprache athmet zu viel Sympathie mit dem Land, und was er für den Bauer fordert, emanzipirt diesen in zu hohem Maße, als daß die Landschaft, war die Bewegung erfolgreich, hätte rechtlos bleiben können. Hätte Henzi letzteres beabsichtigt, so wäre er auch kaum in der Lage gewesen, zu versichern, daß „der hartgedrückte Landmann aller Orten, nach gefallenem Bericht, bereit ist, mit Gewalt der Waffen den Ruin von sich abzuwenden, in welchen die Bürgerschaft gestürzt worden"; dann würden wir auch nicht lesen, daß Küpfer, einer der Verschworenen, die Landschaft aufwiegelte, daß die Abschaffung der Landvögte in Aussicht genommen war und der Weg zu allen obrigkeitlichen Aemtern allen Einwohnern der Stadt und des Kantons geöffnet werden sollte, und daß endlich der Stadtlieutenant Fueter, ebenfalls ein Verschworener, 7—8000 Bauern durch ein Stadtthor hineinzubringen suchte[1]).

[1]) Vertrauliche Briefe und Nachrichten in Balthasar's Helvetia. IV. Bd., S. 259 und 260. — Korrespondenz in der Berliner Vossischen Zeitung vom Juli 1749, abgedruckt in der „Züricher Post", Jahrgang 1880, Nr. 134 und 135.

Lessing, den Henzi's Schicksal so rührte, daß er ihn durch eine Tragödie zu verherrlichen dachte, läßt in deren Fragment seinen Helden sagen:

— — — Bewährt zum nahen Streite
Steht uns bei Tausenden das Landvolk treu zur Seite.
Fueter wacht am Thor und läßt es heute ein,

womit die Stellung Henzi's zur Landschaft jedenfalls richtiger gekennzeichnet ist, als in einer Reihe historischer Darstellungen[1]).

Können wir nicht mit absoluter Gewißheit erklären, daß Henzi dem Land geradezu den ehemaligen Antheil an der Gesetzgebung wieder einräumen wollte, so spricht doch eine begründete Vermuthung hiefür; jedenfalls aber hätten die politischen Rechte der Bauern aus der Erfüllung seiner Postulate folgen müssen, wie ein Schlußsatz aus seinen Vordersätzen.

Sechstes Kapitel.

Die Aufstände in Freiburg.

Schon zur Zeit, da Henzi seine Staatsumwälzung plante, drohte auch in Freiburg eine Erhebung, weil die Regierung, um die ihrer Rechte beraubte Bürgerschaft und das Landvolk besser im Zügel zu behalten, eine stehende

---

[1]) Briefe aus dem zweiten Theile der Schriften. 22. Brief. — Vergl. Eduard Sack, Zur Geschichte der Henzi'schen Verschwörung in Bern, in der „Züricher Post", Jahrgang 1880, Nr. 134 ff., und meinen Aufsatz: Die Verschwörung Henzi's, ein Nachklang zum Lessing-Jubiläum, im Kalender „Frei durch die Welt", Jahrgang 1881, herausgegeben von Reinhold Rüegg.

Garnison hatte einbürgern wollen und überdies das Monopol des Weinhandels für sich beanspruchte. Damals durch Zugeständnisse beschwichtigt, gerieth ein großer Theil der Bevölkerung später, im Jahre 1781, neuerdings in Bewegung gegen die „Heimlicher", die spöttisch «secrets roturiers» oder «usurpateurs roturiers» [1]) genannte Aristokratie, ein ähnliches Parvenuthum [2]), wie das von Henzi persifflirte bernische. Das Haupt des Aufstandes war der Kastellan Peter Chenaux, welcher zu La-Tour-de-Trème in der Landvogtei Greyerz kraft eines von der Gemeinde behaupteten Rechtes Holzschläge vorgenommen hatte und deßhalb von der Regierung, die auf den Wald Ansprüche erhob, mit Ehrenstrafe belegt wurde. Chenaux wandte sich an's Volk, dem er seine früheren Freiheiten in's Gedächtniß zurückrief, und verschaffte sich zahlreichen Anhang. Der militärische Zusammenstoß, zu dem es in der Folge kam, verlief aber für ihn und die ganze Partei traurig genug. Auf der Flucht wurde er selbst von einem bezahlten [3]) Verräther erstochen, nachdem er seine Sache bereits besiegt gesehen.

Dokumente und Streitschriften aus dem genannten Jahre lassen in die innere Geschichte des Aufstandes, welche unser Interesse mehr erwecken muß, als die äußere, einen Einblick thun. Wie die Rechtsentwicklung der Stadt Freiburg, der zähringischen Schwesterstadt Berns, vielfach ähnlichen Charakter hatte mit der Rechtsentwicklung der letztern, so bildet auch hier die Berufung auf ähnliche alte Urkunden das Schwergewicht der geistigen Agitation.

---

[1]) Avis à un Bourgeois de Fribourg en Suisse, Anhang des Tocsin Fribourgeois. S. 105 und 111.

[2]) Le Tocsin Fribourgeois. S. 166.

[3]) Daselbst. S. 42.

Der gedruckte Brief eines Mitgliedes der Bürgerschaft, aus der Feder des Advokaten Castella [1]), erklärt, daß früher die Magistrate nicht von den Geschlechtern, sondern von der Gesammtheit der Bürger gewählt worden seien; er nennt deßhalb die bestehende Aristokratie eine „illegitime“, welche die Gesetze zerstöre und die Mitbürger der Rechte beraube [2]). Die letzten Herzoge von Oesterreich, sagt eine andere Stimme, hätten die Regierung dem ganzen Volke übergeben, und die Bourgeoisie in ihrer Gesammtheit einst die vier „Tribuns du Peuple“, die Bannerets oder Pannerherrn ernannt [3]).

Ebenso wie im Bauernkrieg und in Henzi's Denkschrift verlangte die Bürgerschaft in einer Vorstellung an „Ihre Excellenzen“ die Herausgabe aller Pergamente, welche für sie Werth haben; diesen wolle sie gerne nachleben, ohne zu murren oder zu deuteln [4]). Aber der Rath weicht aus, nennt nur einige Reglemente und Ordonnanzen und fragt heuchlerisch, ob man gegen dieselben irgendwelche Beschwerde erheben wolle. Die Unzufriedenen antworten, ihr Wunsch sei auf Anderes gerichtet gewesen, als darauf, eine Zusammenstellung bloßer Gesetze, die sie schon kannten, entgegenzunehmen; es habe Freiburgs Gründer der Stadt werthvolle Freiheiten gegeben, die in der Folge noch ver-

[1]) Le Tocsin Fribourgeois. S. 8.

[2]) Lettre d'un Membre de la Communauté de Fribourg en Suisse S. 5. Réponse à la lettre d'un Membre de la Communauté de Fribourg par un membre forain de la même communauté. S. 3.

[3]) Exposé justificatif pour le Peuple du Canton de Fribourg en Suisse: au sujet des Troubles arrivés en 1781.

[4]) Recueil des Représentations des quatre Bannières à LL. EE. de Fribourg.

mehrt worden und die man in den Archiven verbrieft finden müsse. In die Enge getrieben, spricht der Rath den Bittstellern sein Mißfallen aus und fordert „gebührendes Sichruhigverhalten“, versichert auch keck, daß ein „gerechter“ Unterschied beider Bürgerschaften immer bestanden habe, citirt, um sich den Anschein der Aufrichtigkeit zu geben, mehrere Dokumente und macht das Zugeständniß, daß einige Erleichterungen zum Eintritt in die geheime oder privilegirte Bürgerschaft getroffen werden sollen. Die produzirten Dokumente genügen uns nicht, erwidert von Neuem die Bürgerschaft. Sie betont, daß dieselben aus jüngerer Zeit stammen, beschwert sich, daß der Rath sie keine Abschriften machen lasse, und gibt auch eine Reihe von Jahren an, aus welchen entscheidende Dokumente vorhanden sein müßten. Da es der Aristokratie bei solcher Hartnäckigkeit bange wird, zieht sie unter dem Vorwande, den Martini-Markt zu schützen, in Wahrheit aber, um nicht ihre Bücherschränke erbrechen zu lassen, Bewaffnete in die Stadt.

Unterdessen geschieht aus dem Schoße der Bürgerschaft selbst, was von dem Rathe gefordert wurde. In einem Abriß der Freiburger Verfassungen [1]) wird nunmehr der Nachweis geliefert, daß die Rechte der Aristokratie historisch nicht begründet werden könnten. Boshaft bemerkt der ungenannte Autor, er werde gerne unfreiwillige Irrthümer berichtigen, wenn einmal die von der Bürgerschaft mit Ungeduld erwartete Mittheilung der Originale erfolge. Er führt aus, daß schon Berchtold von Zähringen die

---

[1]) Abrégé historique de la Constitution de la Ville de Fribourg en Suisse, accompagné de quelques notes, pour servir de Mémoire à la Communauté de cette République.

Einwohner Freiburgs sich selbst regieren ließ und einzig das Recht behielt, drei Mal des Jahres ihren Versammlungen beizuwohnen, um nach den Gesetzen und Rechten der Bürger Gericht zu halten. Der Advoyer, welcher an der Spitze stand, wurde von den Bürgern erwählt. Berchtold befreite sie von Zöllen und Steuern, gab ihnen Jagd und Fischfang anheim. Später wurde die Wahl des Advoyers und des Rathes dem Kaiser abgetreten, aber von Herzog Friedrich zurückgegeben mit den Worten, daß die Privilegien nichtig erklärt werden, welche von den Bürgern von Freiburg „seinen Vorfahren gewährt wurden". „Welcher Ausdruck!" ruft hier der Libellist aus. „Die Rechte der Unterthanen müssen doch recht heilig sein, wenn selbst der Fürst mit eigenen Worten bekennt, daß die Unterthanen, indem sie dieselben auf ihn übertragen, ihrer nicht beraubt werden können." Nachher, als die Stadt sich vergrößerte, setzt die Darstellung auseinander, habe man auch die Nothwendigkeit erkannt, dem Rathe größere Befugnisse zu ertheilen, aber unter Anwendung der weisesten Vorsicht. „In einem Staat von mittlerer Größe ist die aristokratische Demokratie die beste Regierungsform", wird hinzugesetzt, und uns damit gesagt, daß der Bewegungspartei noch keine rein demokratischen, sondern mehr repräsentative Formen vorschwebten. Es fand seit jener Stärkung des Rathes jährlich nur noch eine Bürgerversammlung am Tage Johannes des Täufers statt. Wohl aber wohnten Commis oder Vertreter der Bürgerschaft den Sitzungen des Senates bei, der aus drei verschiedenen größern Räthen bestand. Diese Vertreter eben hießen Bannerets, weil sie im Krieg die vier Stadtbanner trugen, und Jeder überwachte als Polizeiaufseher eine der vier Stadtseiten. Wie die römischen Tribune, legten sie nach dem Ausdruck der

Streitschrift das Veto ein bei allen ihre Rechte verletzenden Gesetzen des Senats. Da fingen die nach der Herrschaft Strebenden mit der Zeit an, die Bannerets nicht mehr zuzuziehen, sondern geheime Beschlüsse zu fassen, die Bürgerschaft aber klagt darob 1449, daß die alten Freibriefe verborgen gehalten werden, worauf der Herzog Albert die geheimen Sitzungen verbietet und den Zutritt der Bannerets zu den Rathsverhandlungen anordnet. Auch konnte die Bürgerschaft in diesem Handel die Urkunden einsehen. „Welcher Unterschied zu unsern Tagen," bemerkt wiederum der Verfasser des Abrisses, „wo die Bürger bei der gleichen Bitte als Rebellen behandelt werden, obwohl sie noch bescheidener auftreten." Daß die Bürgerschaft Bluturtheile fällen konnte, wird von der Schrift ebenfalls hervorgehoben.

Zum Schlusse ruft der Autor aus, nachdem er seinen geschichtlichen Stoff erschöpft hat: „Wie, ihr seid so verwegen, zu behaupten, daß der Magistrat einer aristokratischen Republik seine Autorität und Souveränität allein von Gott empfängt! Er ist also absolut, uneingeschränkt, Despot, Tyrann! Ihr regiert als Diktatoren — warum nicht als Inkas? Hättet ihr euch für Brüder der Sonne ausgegeben, ihr hättet uns wenigstens lachen gemacht. Den Titel eines Souveräns anzunehmen, würde sich der römische Senat vor den Bürgern Roms gehütet haben, und ihr legt euch eine absolute Souveränität bei! Der König von England nimmt keinen Anstand, zu erklären, daß er seinem Volke für die von diesem empfangene Gewalt verantwortlich ist, und ihr wollt sie weder empfangen haben, noch verantwortlich sein. . . . . . Die Monarchen unserer Tage geben Leibeigenen die Freiheit, und ihr wollt freie Männer unter das Joch beugen."

Das Scheitern des Aufstandes haben wir zum Theil in Gründen zu suchen, wie denen des Bauernkriegs. Ein Theil der Stadtbürger, welchen die Aristokratie mit dem Schreckgespenst einer „Bauernregierung" starr zu machen wußte, sowie die sogenannte alte Landschaft hatten sich Chenaux nicht angeschlossen. Sie wurden allerdings bald nach seinem Tode unruhig und eine neue starke Bewegung verbreitete sich, um die Trägerin eines wichtigen Prinzips zu werden: diese zweite Bewegung forderte die Gleichberechtigung aller Stadtbürger und Landbewohner, indem sie sich auf die alte «Communauté» berief, wonach die Einwohner der verschiedenen Städte und Dörfer der Landschaft „als Bürger von Freiburg aufgenommen worden waren", — was an Henzi's Communitas erinnert und mit beweist, wie wenig eng dieser Ausdruck zu verstehen ist [1]).

Doch, ebenso wie schon gegen Chenaux der Stand Bern selbst mit Truppen, so nahmen jetzt die eidgenössischen Regierungen überhaupt mit allen diplomatischen Mitteln für die Aristokratie Partei. Die Aufnahme einer Anzahl neuer Familien unter die „Heimlicher", in den Kreis der regierenden Familien, war der einzige ungesuchte Erfolg einer Volkspartei, deren Ruhm es bleibt, sich bis zum Gedanken des gleichen Rechts aller Bürger in Stadt und Land erhoben zu haben.

---

[1]) Avis à un Bourgeois de Fribourg en Suisse, Anhang des Tocsin Fribourgeois. S. 103 ff. — Troisième Lettre à M. Etienne Gendre par un Représentant de Genève, Anhang des Tocsin Fribourgeois. S. 134. — Vergl. Lettre aux Communes des Villes, Bourgs et Villages de la Suisse et de ses Alliés ou l'Aristocratie Suisse dévoilée. S. 11.

Siebentes Kapitel.

Rousseau's „Contrat social".

Bewußter als alle Andern hatte mittlerweile Rousseau in seinem „Contrat social", dessen Erscheinen zwischen die Verschwörung Henzi's und den Aufstand Chenaux' in das Jahr 1762 fällt, den Kampf gegen das Repräsentativsystem unternommen, nicht gegen bestimmte Aristokratieen, welche sich im Besitze der Macht befanden und als repräsentative Regierungen gelten wollten oder dafür gehalten wurden, sondern gegen das System jeglicher Repräsentation.

Rousseau erklärt den Volkswillen für unveräußerlich und sagt, daß den Abgeordneten eines Volkes gesetzgebende Gewalt gar nicht zukomme.

„Da die Souveränität nur die Ausübung des allgemeinen Willens ist, so kann sie nie veräußert werden; der Souverän, der ein Sammelwesen ist, kann nur durch sich selbst repräsentirt werden." Er fügt hinzu: „Der Souverän kann wohl sagen: ich will im Augenblick, was ein Gewisser will oder wenigstens zu wollen vorgibt; aber er kann nicht sagen: was ein Gewisser morgen wollen wird, werde ich auch wollen; denn es ist absurd, daß sich der Wille für die Zukunft soll Ketten anlegen können. Wenn das Volk einfach zu gehorchen verspricht, so löst es sich in Folge dessen auf, es verliert seine Eigenschaft als Volk; mit dem Augenblick, da es einen Herrn gibt, gibt es keinen Souverän mehr, und der politische Körper ist alsdann zerstört." „Derjenige, welcher die Gesetze abfaßt", heißt es an einer andern Stelle, „hat kein gesetzgeberisches Recht, noch darf er ein solches haben, und das

Volk kann sich selbst, wenn es das wollte, dieses unübertragbaren Rechtes nicht berauben." „Diejenigen, welche behaupten, daß die Handlung, durch die sich ein Volk Führern unterordnet, kein Vertrag sei, haben vollkommen Recht." „Die Abgeordneten sind nur die Kommissäre des Volkes, sie können nichts endgültig festsetzen. Jedes Gesetz, welches nicht das Volk in Person ratifizirt hat, ist nichtig, es ist das kein Gesetz. Das englische Volk hält sich für frei, es täuscht sich sehr; frei ist es nur während der Wahlen seiner Parlamentsmitglieder; sobald letztere gewählt sind, ist es ein Sklave, ist es nichts." „Die Idee der Repräsentation gehört der neuern Zeit an, sie rührt vom Feudalstaat her, von dieser ungerechten und absurden Regierungsform." „In den alten Republiken und selbst in den Monarchieen hatte das Volk nie Repräsentanten, man kannte ein solches Wort nicht einmal"[1]).

Wer aus der Entschiedenheit, mit welcher in diesen Sätzen das Repräsentativsystem verurtheilt wird, übrigens ableiten wollte, daß Rousseau, anstatt desselben, nur das System der reinen Demokratie mit den Volksrechten befürwortet habe, würde fehlgehen. Rousseau zog die logische Konsequenz nicht, er erklärte vielmehr die Einführung der Staatsform, zu welcher er folgerichtig hätte rathen sollen, für eine Unmöglichkeit. „Bei den Griechen", schreibt er, „that das Volk selbst, was es zu thun hatte. Es war immer auf dem Platze versammelt, es bewohnte ein mildes Klima, es war nicht geldgierig, Sklaven verrichteten seine Arbeit, seine große Angelegenheit war die Freiheit. Wie soll man dieselben Rechte bewahren, wenn man nicht dieselben Vortheile besitzt? Euer härteres Klima verursacht

---

[1]) Contrat social II, 1 u. 7; III, 1 u. 15.

mehr Bedürfnisse; sechs Monate des Jahres kann der öffentliche Platz nicht benutzt werden; eure dumpfen Sprachen vermögen sich in freier Luft kein Gehör zu verschaffen; ihr geht mehr auf euren Verdienst als auf eure Freiheit aus und fürchtet die Sklaverei weniger als die Noth. Wie! so kann also die Freiheit nur mittelst der Knechtschaft erhalten werden? Vielleicht. Die beiden Extreme berühren sich. Alles, was nicht Natur heißt, hat seine Uebelstände, und die bürgerliche Gesellschaft hat deren mehr als alles Andere. Es gibt solche unglückliche Lagen, in denen man seine Freiheit nur auf Kosten der Freiheit Anderer behaupten kann und der Bürger nicht vollkommen frei ist, wenn der Sklave nicht durchaus Sklave ist. So war die Lage in Sparta. Völker der heutigen Zeit! ihr habt keine Sklaven, aber ihr seid es; ihr bezahlt ihre Freiheit mit der eigenen. Mögt ihr diesen Vorzug rühmen, so viel ihr wollt, ich finde in ihm eher Feigheit als Menschlichkeit. Natürlich will ich damit nicht behaupten, daß es Sklaven geben müsse, noch daß die Sklaverei erlaubt sei, denn hievon habe ich das Gegentheil bewiesen. Ich nenne nur die Gründe, weshalb die Völker unserer Zeit, die frei zu sein glauben, Repräsentanten haben und warum die alten Völker keine hatten. Wie dem auch sei, sobald sich ein Volk Repräsentanten gibt, so ist es nicht mehr frei, es besteht nicht mehr. Nachdem ich Alles wohl erwogen, begreife ich nicht, wie es künftig einem Volke in unsern Verhältnissen möglich wäre, seine Rechte auszuüben, es müßte denn das Staatswesen sehr klein sein"[1]).

---

[1]) Contrat social II, 15. Mit dem Worte „Staatswesen" gebe ich cité wieder, das der „Contrat" I, 6 definirt. — Vergleiche M. Rittinghausen, Sozialdemokratische Abhandlungen. 5. Heft, S. 88.

Wir ersehen hieraus, daß Rousseau zur Ausübung der Souveränität das öftere Zusammenkommen aller Bürger für nothwendig ansah, und daß er meint, es sei dasselbe nur in einem Staate möglich, welcher keine große Ausdehnung habe, unter einem milden Himmel liege und worin ein Theil der Bevölkerung arbeite, damit der andere Theil sorgenlos die Freiheit pflegen könne. In diesem Irrthum war der Verfasser des „Contrat social" so sehr befangen, daß er an die Begründung der Demokratie auf den großen Territorien der neuern Staatswesen nicht zu denken wagte.

So sah sich Rousseau außer Stande, die Weiterbildung der historischen Volksrechtsformen vorzunehmen; er kannte dieselben, wie sie die schweizerischen Staatswesen hervorgebracht hatten, offenbar nur dürftig, kannte sie jedenfalls in den Theilen nicht, welche seine Theorieen schlagend widerlegten. Nicht nur waren die kleinen Landsgemeindekantone nicht so klein, um die von ihm geforderten Bedingungen zu erfüllen, noch viel weniger traf dies in den größern Kantonen zu, welche einst ihre Volksrechte föderalistisch ausgeübt hatten, und ebenso wenig bei der ganzen Schweiz, von deren Gebiet sich ein erheblicher Theil, wenn auch nur kurze Zeit, mit der eidgenössischen Landsgemeinde als gesetzgebender Autorität beholfen hatte, ohne daß diese Landsgemeinde in dem Sinne, wie ihn Rousseau nimmt, eine Repräsentation gewesen wäre, weil sie wirklich nur den allgemeinen Willen zum Ausdruck bringen konnte. Indem sich der „Contrat social" seine Vorbilder fast nur aus der Geschichte des Alterthums und der Stadt Genf holte, war er unvermögend, das Problem zu lösen, welches die neue Zeit aufzustellen begann, als die föderative Form des mittelalterlichen Staates immer mehr zer-

bröckelte und die Bedeutung des Individuums über diejenige der Stammesgemeinschaft hinauszutreten versuchte. Jetzt galt es, zu ermitteln, wie sich in der Ausübung der Volksrechte auf weitem Gebiete das föderale Prinzip durch das individuelle ersetzen lasse, welch' letzteres natürlich auf dem beschränkten Raum von Athen, Rom und Genf ohne große Schwierigkeit hatte walten können.

Achtes Kapitel.

Die Volkssouveränität in der französischen Revolution.

Uns erscheint heute der Uebergang nicht schwierig von derjenigen Art der Volksabstimmung, welche den Souverän nicht auf einem Punkte, sondern auf mehreren vereinigt und durch die Zusammenzählung der in den verschiedenen Versammlungen vorhandenen Mehrheiten ein Resultat ergiebt: zu der Einrichtung des Referendums, wie es jetzt besteht, wobei also die Abstimmung in kleinern Kreisen, wohl meistens in den Gemeinden erfolgt, diese kleinern Kreise aber nicht als eine oder mehrere Stimmen gezählt werden, sondern die entscheidende Mehrheit durch die Zählung der im ganzen Lande je für und gegen den Gesetzesvorschlag stimmenden Bürger ermittelt wird. So lange der Gedanke der Föderation lebendig ist, wird man es für natürlich halten, daß die Glieder der Föderation als solche ihre Stimme abgeben; wenn aber einmal im Geiste der Bürger die größere staatliche Zusammengehörigkeit anstatt der Zusammengehörigkeit des Wohnortes, der Thalschaft, als das Maßgebende erscheint, so wird eben, —

wie es vordem, um die Gesinnung der Mehrheit kennen zu lernen, in der Gemeinde oder im Bezirke geschah, — nunmehr im ganzen Staate eine Zählung der für und gegen die Annahme eines Gesetzes stimmenden Bürger stattfinden müssen. Zu diesem Zwecke lassen sich die Bürger in den Gemeinden abzählen und an der Centralstelle werden die Ziffern aller Stimmenden aus den Gemeinden zusammengerechnet. Diese Versammlungen können leicht bewerkstelligt werden; es ist dazu nicht nöthig, daß ein immer heiterer Himmel über den Bürgern lächle, und sie werden nicht so oft stattfinden müssen, daß nur diejenigen Staatsangehörigen daran Theil zu nehmen im Stande wären, für deren Bedürfnisse der Schweiß Anderer sorgt.

Der Gedanke der repräsentativen oder selbst verantwortungslosen Regierung schöpfte übrigens im achtzehnten Jahrhundert nicht allein aus der Schwierigkeit seine Kraft, welche man, wichtiger Volksrechtsformen der frühern Zeiten unkundig, in der Anwendung demokratischer Prinzipien auf große Flächenräume erblickte, sondern auch in der zuweilen vielleicht ehrlichen, wenn auch der Selbstsucht dienenden Meinung, daß ein großes Gemeinwesen nur von einer kleinen Zahl berufsmäßiger Staatsmänner gehörig geleitet und zur Machtentfaltung gebracht werden könne, da seine Funktionen und Interessen für das allgemeine Verständniß viel zu komplizirt seien. Johannes von Müller macht in Beurtheilung der Berner Unruhen die Bemerkung, daß die Anrufung der alten Schirmbriefe nichts beweise. Er stellt das einstige Gebiet der Stadt und das spätere des Staates Bern einander gegenüber und fragt: „Schickt sich für die Hauptstadt, welche über beinahe 400,000 Menschen gebietet, eben das, was für eine Stadt, welche außer über höchstens zehntausend Menschen, deren Kern innert ihren Mauern

war, keine Macht hatte? Würde es vernünftig, würde es thunlich gewesen sein, über die 400,000 nicht einem Ausschuß der vornehmsten Bürger, sondern einer Versammlung aller Guten und Bösen, aller Weisen und Unverständigen, Tugendhaften, Wohlhabenden und Lüderlichen die oberste Gewalt aufzutragen"[1])? Uebersehen wird hier, daß Bern zur Zeit seiner Weltstellung die zuletzt geschilderte Versammlung von Guten und Bösen in seinen Volksrechtsinstitutionen wirklich besessen hat, aber Müller's Urtheil charakterisirt eine ganze mächtige Geistesrichtung. Dieselbe Streitfrage streift auch ein lebender Historiker, v. Segesser, wenn er, „Spuren" einer neuen Auffassung freilich nicht in Abrede stellend, den Bauernkrieg als „den letzten entscheidenden Kampf für die Autonomie des mittelalterlichen Staatsrechts gegen die Entwicklung der modernen Staatsgewalt" betrachtet[2]). Kämpften aber die aufständischen Bauern für die Erhaltung der herkömmlichen Amtsgemeinden in ihren Thälern, so geschah dies nicht blos um der Form, sondern um des Inhalts der Amtsgemeinden, also um der Volksrechte willen, und daß sich die moderne Staatsgewalt nur auf einer Vernichtung der Substanz derselben hätte bilden können, ist umsoweniger einleuchtend, als später wieder eine demokratische Reaktion gegen die Herrschaft des Patriziats erfolgte, — die Fortsetzung der alten, nur in anderer Form geoffenbarten Bewegung. Keineswegs bestreiten möchte ich indessen, sondern im Gegentheil hervorheben, daß die Anschauung, jedes Staatswesen von größerem Umfang sei nur eine Minderzahl,

---

[1]) Schweizergeschichte. Note 689 zum 2. Buch, 5. Kapitel.

[2]) Segesser, Rechtsgeschichte der Stadt und Republik Luzern. III. Bd., S. 39, 259 u. 295.

nicht die Gesammtheit zu lenken vermögend, die Umwandlung der föderalen in die individuelle Demokratie, — um in zwei kurzen Ausdrücken eine nach allem vorher Gesagten jetzt genugsam klare Verschiedenheit zu bezeichnen, — hat hemmend beeinflussen können.

Die Jünger des „Contrat social“ haben sich lange nicht klar zu machen gewußt, wie in einem größern und nicht föderalen Staate das Volk seinen Willen auszudrücken in der Lage wäre. Der Gedanke der Volkssouveränität selbst hatte sich allerdings durch die Jahrhunderte hindurch kräftiger wach erhalten, als man heute nach Ueberwindung der Herrschaft des Despotismus und der Aristokratieen jüngerer Zeit glauben machen will, um die Fortschritte, welche das Repräsentativsystem gebracht, in ein besonders günstiges Licht zu stellen. Ganz abgesehen von den schweizerischen Blutzeugen, ist im sechszehnten Jahrhundert die Lehre, daß die höchste Gewalt beim Volke stehe, von einigen Mitgliedern der Gesellschaft Jesu mit großer Kühnheit vorgetragen worden. Lainez, der Mitstifter des Ordens, stellte auf dem tridentinischen Konzil den Satz auf, daß die Kirche ihre Gesetze von Gott habe, die menschlichen Gesellschaften hingegen ihre Regierung beliebig selber gestalten dürfen. Von den letztern sagt er, sie seien frei, „und ist die Quelle aller Gewalt bei den Gemeinwesen, welche dieselbe ihren Obrigkeiten mittheilen, ohne sich dadurch dieser Gewalt selbst zu berauben.“ Bellarmin lehrte, „daß es von dem Uebereinkommen der Menschen abhänge, ob sie Könige, Konsuln oder andere Obrigkeiten über sich setzen wollen. Die Staatsgewalt ruht unmittelbar in der gesammten Menge, als ihrem Subjekt. Denn diese Gewalt ist göttlichen Rechts; das göttliche Recht aber hat keinem einzelnen

Menschen die Gewalt gegeben, folglich der Gesammtheit. Außerdem, wenn man vom positiven Recht absieht, ist kein entscheidender Grund da, warum aus vielen Gleichen Einer vor dem Andern herrsche; also gehört die Gewalt der Gesammtheit. Endlich soll die menschliche Gesellschaft vollkommen sein, also muß die Gesammtheit das Recht besitzen, sich selbst zu erhalten." Rainold spricht deutlich vom Vertrag zwischen König und Volk: „Ich gebe, daß Du gibst; ich verspreche, wenn Du hältst; ich bin der Unterthan, wenn Du gerecht und christlich regierst." Die wahre und eigentliche Quelle der Herrschaft und der Regierungsformen ist nach ihm das Ansehen der Volksgesammtheit: „Erst der Staat, dann der König." Er beruft sich auf die geschichtlichen Beispiele der Entsetzung von Tyrannen, welche die Geschichtsschreiber gebilligt haben, und erklärt, dieses Naturrecht bestehe auch im Christenthum, „denn die Gnade hebt das Naturrecht nicht auf, sie vergrößert es vielmehr und gibt ihm eine Stütze." Aus den Prinzipien des Völkerrechts, aus der Einsetzung des Christenthums, aus der Praxis der Völker, welche die Herrschaft von alten regierenden Häusern auf neue übertrugen, aus den Beschlüssen der Konzilien und der Reichsversammlungen folgert Rainold, daß das Volk die Macht der Könige erweitern, beschränken, verändern, ja, wenn es die Umstände fordern, von Grund aus aufheben und eine andere Regierungsform an deren Stelle setzen kann. Mariana nennt ebenfalls die Rechte der Herrschaft vom Volke abhängig. „Ein guter König hat seine Gewalt vom Volk empfangen; er wird sich nicht für den Herrn des Staates und der Einzelnen halten, sondern nur für einen Vorstand, der von den Bürgern besoldet wird." „Das Volk kann den König zwingen, die Gesetze zu er-

füllen, die es erlassen hat, und es besitzt die Befugniß, den Ungehorsamen, wenn nöthig, vom Throne zu stürzen und mit dem Tode zu bestrafen."

Die Argumente, welche diese Theorieen des Nähern erläuterten, lassen keinen Zweifel über die Art ihres Entstehens. Es ist das Studium der alten Klassiker, welches solche Anschauungen förderte, denn oft berufen sich die erwähnten Schriftsteller auf jene, — ferner hauptsächlich die Kenntniß der spanischen Freiheiten und endlich das mächtige Interesse der Kirche, zumal des Jesuitenordens, das Volk gegen den der Papstgewalt sich entwindenden fürstlichen Absolutismus in Dienst zu nehmen. „In Staaten wie in Aragon und die ihm ähnlich sind", sagt Mariana, „steht das Ansehen des Staates unbezweifelt über dem des Königs, denn sonst könnte ja das Volk die Macht der Könige nicht zügeln und sich ihrem Willen widersetzen," — und desgleichen: „Wir ziehen zwar die Monarchie der Republik vor, doch unter der Bedingung, daß der König die besten Bürger zu Rathgebern nehme, in einen Senat versammle und nach ihrem Ermessen regiere." Ueber die Tendenz gibt desselben Schriftstellers Behauptung Aufschluß, daß man einen Fürsten absetzen müsse, „wenn er die väterliche Religion verachtet und sich nicht bessern will." Rainold aber richtet die Spitze sichtbar gegen die französischen Könige Heinrich III., „welcher neulich mit Recht gestürzt worden ist," und Heinrich IV.

Wie immer man über die Absichten urtheile, welche hinter diesen Lehren der theokratischen Demokratie, die in unserm Jahrhundert noch einmal, in dem Abbé Lamenais, eine Auferstehung in anderer Gestalt feierten, zu suchen sind; obgleich dieselben damals mit dazu geführt haben mögen, daß die gläubige Menge zu der Leiche des Königs-

mörders Jacques Clément wie zu einem Heiligen wallfahrtete, und obgleich sie vielleicht auch den Dolch Ravaillac's geschliffen: ihre Bedeutung kann deswegen nicht verkannt werden[1]).

Umgekehrt ist nachher, zur Rechtfertigung des Widerstandes, den die Reformirten den französischen Königen leisteten, der Theologe Jurieu in seinen „Lettres pastorales“ für die Volkssouveränität eingetreten. Er lehrte, daß die legitime Gewalt stets nur eine begrenzte sei, vor Allem nicht über das Gewissen sich erstrecken dürfe, und daß der König nur als Mandatar des Volkes, dem jene begrenzte Souveränität ursprünglich zukomme, dieselbe besitze[2]).

Ganz ähnlich war in noch frühern Jahrhunderten von Vertretern der französischen Stände gesprochen worden. In einem Cahier des dritten Standes vom Jahre 1588 heißt es, der König sei nur gleichsam der Präsident der Stände, alle Gewalt stehe bei den letztern, und mehr als hundert Jahre zuvor, 1484, hatte schon ein Adliger erklärt: „Der Staat ist die Sache des Volks.“ Das Volk nannte er die Universalität der Bewohner des Königreichs und die drei Stände die Depositäre des allgemeinen Willens[3]). Und so ließen sich hunderte von ähnlichen

---

[1]) Vergl. meinen Aufsatz: „Die Volkssouveränetät und das allgemeine Stimmrecht“ in der Zeitschrift „Die neue Gesellschaft“, Februar 1879. — G. F. Kolb, Kulturgeschichte der Menschheit. II. Bd., S. 376 ff. — *Mariana,* De rege et regis institutione libri III, besonders Cap. 8 ff.

[2]) Vergl. Theodor von Bernhardi, Geschichte Rußlands und der europäischen Politik in den Jahren 1814—1831. II. Theil, S. 125 (Rückblick auf die Kultur und Verfassungsgeschichte Europas).

[3]) *Chassin,* Le Génie de la Révolution. I. Bd., S. 42.

Belegen herbeischaffen, wie wir solche schon bei Micheli zur Unterstützung seiner Ideen verwerthet fanden.

Der Sprung von diesen Vertheidigern der Volkssouveränität zu Rousseau bestand nun aber darin, daß sie wohl die Gewalt des Volkes gegenüber dem Fürsten wahrten und als die ursprüngliche darstellten, daß sie jedoch die Form, welche der Volkswille, soll er souverän sein, sich einzig geben könne, nicht näher zu bestimmen versuchten. Sie schlossen die Repräsentation nicht aus, während Rousseau erklärte, daß die Abgeordneten nur die Kommission des Volkes seien, welche nichts endgültig festsetzen können, und daß jedes Gesetz nichtig sei, welches nicht das Volk in Person ratifizirt habe.

Gleich beim Ausbruch der Revolution gewahren wir das Verlangen, der Volkssouveränität einen runden Ausdruck zu geben. Aber es zeigt sich große Verlegenheit, über den Begriff jener historischen Rechte hinauszukommen, die proklamirten natürlichen Rechte in die passenden Formen zu gießen. Die Nationalversammlung soll, wie Mirabeau sagt, nach Art einer „reduzirten Landkarte" die Nation darstellen, eine Taschenausgabe des Volkswillens sein; es soll die Verfassung, nach Condorcet, leicht änderungsfähig sein und im Interesse des zivilisatorischen Fortschrittes oft geändert werden, da die angebliche Ewigkeit des fundamentalen Vertrags blos fortgesetzte Unordnung erzeuge[1]). Die meiste Schwierigkeit mußte es verursachen, die Herrschaft des reinen Volkswillens mit der nationalen Einheit in Einklang zu bringen. Wie der Minister Turgot eine Regeneration Frankreichs und Rettung des Königthums davon erwartete,

[1]) *Chassin*, Le Génie de la Révolution. I. Bd., S. 55 und 68.

daß das Land ein System autonomer Munizipalitäten bilde[1]), so gab es Neuerer, die sich, ihrem Freiheitsgefühle folgend, wie die Stadt Puy-en-Vélay[2]), ganz unabhängig konstituiren, oder, wie es im Osten beabsichtigt wurde, der schweizerischen Eidgenossenschaft anschließen wollten[3]). Die Cahiers, in welchen die Volkswünsche zusammengefaßt wurden, sowie das «Mandat impératif» konnten den Mangel nicht vollständig heben. Dieses letztere war die Instruktion der Abgeordneten, wenn man will: eine Art Initiative, aber nur eine Art, und man hatte davon offenbar eine sehr unklare Auffassung. Jede Wählerversammlung trug ihren Abgeordneten auf, diese und jene Anschauungen zu vertreten, aber beliebig unterschied man zwischen wichtigern und weniger wichtigen Punkten; die einen Wähler überließen dem freien Ermessen der Abgeordneten nichts, die andern einen Theil, die dritten Alles. So gaben die Cahiers zwar ein Bild der Gesinnungen der mannigfaltigen Gruppen in der Nation; aber wenn man sie als imperative Mandate, als Gebote betrachten wollte, so mußten sie in ihrer Verschiedenartigkeit mit der Existenz einer frei beschließenden Repräsentation für unvereinbar gelten. Die Stimmen fehlen deßhalb nicht, welche erklären, daß die ganze Nation unmöglich an einem Orte geistig zusammenkommen könne, wenn sie nicht ihre Gewalt an die Abgeordneten delegire. Nicht in jeder Vogtei sei die gesetzgebende Gewalt zu suchen und die Provinzen hätten sich eben dem Lande unterzuordnen[4]).

[1]) *Chassin,* Le Génie de la Révolution. I. Bd., S. 16.
[2]) *Taine,* La Révolution. I, 3. 2.
[3]) *Chassin,* Le Génie de la Révolution. I. Bd., S. 79.
[4]) Daselbst. S. 310 ff.

Unwissend, wie also die Souveränität der kleinern Gemeinwesen auf das Territorium des Gesammtstaats zu appliziren sei, glaubten dergestalt Viele, die Ideen des „Contrat social“ zu theilen, hielten aber allein das Repräsentativsystem für möglich. Sie suchten bloß nach Mitteln, dasselbe zu verbessern. In einem schon 1789 erschienenen Briefe über die Generalstände sagt der Verfasser Bergasse, daß es nicht genüge, die Legislative durch die Wahl der Repräsentanten vom Volke abhängig zu machen; man müsse nothwendig auch der Stimme des Publikums eine unaufhörliche Aufsicht über diese Repräsentanten sichern. Es solle deßhalb jede Wahlkörperschaft das Recht haben, das Betragen ihrer Repräsentanten zu untersuchen und sie willkürlich ohne gerichtliche Prozedur abzurufen. Er will ferner, daß die neue Konstitution erst vom Volke genehmigt werde, bevor sie in Kraft erwachse[1]). Brissot de Warville empfiehlt um dieselbe Zeit eine recht häufige Wiederwahl der Volksvertretungen. „Wenn dieses kleine, aufgeklärte Volk (der Stadt Genf)“, so sagt er, „welches mit seinem Magistrate in einer Stadt zusammenwohnt und in beständiger Aufmerksamkeit auf ihn erhalten wird, dennoch hat erfahren müssen, daß das Gouvernement ihm die Souveränität rauben kann, was soll aus einem großen Volke werden, das, der Politik fremd, seine Rechte und seine Macht nicht kennt, zahlreich in Meinungen getheilt und seine Obern mehr als das Gesetz zu achten gewohnt ist“[2]).

---

[1]) Lettre de M. Bergasse sur les Etats généraux. 1789. S. Allgemeine Literaturzeitung, Jahrgang 1790, Nr. 193.

[2]) Brissot de Warville, Plan de Conduite pour les députés du Peuple aux Etats généraux. 1789. S. Allgemeine Literaturzeitung, Jahrgang 1790, Nr. 194.

Ein ungekannter Autor wiederum macht in einer Schrift, die 1790 in Paris erschien, auf den Widerspruch aufmerksam, den Rousseau nicht hatte lösen können. Die Schrift trägt den herausfordernden Titel: «J. J. Rousseau Aristocrate», und es führt der Verfasser aus, daß Rousseau's Grundsätze denen, welche die Majorität der Nationalversammlung befolge, entgegengesetzt seien; Rousseau habe kein System gebaut, dessen Grundlage die Gleichheit wäre, und es nie für möglich gehalten, die Gleichheit in großen Reichen einzuführen[1]). Im folgenden Jahr gibt P. Ph. Gudin, welcher dieses Gebrechen der Theorie Rousseau's ebenfalls erkannt hat, ein «Supplément» zum „Contrat social" heraus, um letztern für große Staaten anwendbar zu machen, was Gudin freilich nicht anders zu bewerkstelligen weiß, als indem er in seinen Rousseau die Repräsentation hineinbringt, — Rousseau's bête noire[2])!

Englische und amerikanische Schriftsteller haben im achtzehnten Jahrhundert die Volkssouveränität sehr eifrig gepredigt, die nordamerikanische Unabhängigkeitserklärung spricht die Sprache des Genfer Philosophen, aber obwohl Neu-England ursprünglich die rein demokratische Staatsform besessen hatte, wie in frühern Jahrhunderten das Mutterland[3]): die Vereinigten Staaten wußten jetzt die Repräsentativform in ihrer Verfassung nicht zu um-

---

1) Allgemeine Literaturzeitung, Jahrgang 1791, Nr. 76.

2) *P. Ph. Gudin*, Supplément au Contrat social. S. Allgemeine Literaturzeitung, Jahrgang 1790, Nr. 76.

3) Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz. I. Theil, S. 8. — Lothar Bucher, Der Parlamentarismus wie er ist. 2. Aufl., S. 36 ff.

gehen. Angeregt durch die amerikanische Revolution forderte allerdings in England Cartwrigt schon 1775 das allgemeine Stimmrecht als ein Gebot der „Vernunft, der Bibel und der Verfassung“ und bereits acht Jahre vor der französischen Revolution trug der Herzog von Richmond auf dessen Einführung an[1]).

In bestimmter Gestalt hat man darauf den Gedanken, daß die Repräsentation nach Rousseau's Ausdruck nur wie eine Kommission funktionire, in der Instruktion finden wollen, welche der Herzog von Orléans — Philippe Egalité — 1789 seinen Vertretern in den Baillages gab und die Sieyès' Feder zugeschrieben wurde. Indem Rehberg 1790 in der „Allgemeinen Literaturzeitung“[2]) dieselbe bespricht, fällt er das Urtheil: „Er (der Verfasser) geht in seinen abstrakten Prinzipien, die auf die menschlichen Verhältnisse gar nicht anwendbar sind, gar so weit, daß er die Genehmigung der allerersten Versammlungen von Wählenden (assemblées primaires, zu denen jeder Mensch, der 25 Jahre alt und in der Rolle der impositions directes aufgeführt war, konkurrirte) zu den wichtigsten Verfügungen nothwendig findet.“ Hier hätten wir die Form des Referendums, von welcher näher zu ermitteln wäre, ob sie noch föderalistisch gedacht oder auf die Abstimmung aller einzelnen Bürger im ganzen Lande basirt sei, vorausgesetzt, daß man der Instruktion überhaupt die genannte Auslegung geben darf. Sieyès ist, wie einer seiner Biographen gewiß zutreffend versichert, nicht der Urheber des Vor-

---

[1]) Lothar Bucher, Der Parlamentarismus wie er ist. 2. Auflage, S. 104 und 121.

[2]) Nr. 371.

schlags, als welcher vielmehr Laclos-Choderlos bezeichnet wird, sondern nur die Schrift „Berathschlagungen für die Vogtei-Versammlungen", die der Instruktion ohne ein persönliches Einverständniß mit dem Herzog angefügt worden ist, hat ihn zum Autor[1]). Aus Sieyès verschiedenen Kundgebungen etwas Anderes als eine Apologie des Repräsentativsystems herauszufinden, ist nicht möglich. Seine mathematische, durchaus unhistorische Denkweise[2]) ließ ihn nicht die alten Volksrechtsformen studiren, um sie neu zu gestalten: Er wendet sich wohl gegen die Art und Weise der Vertretung, als deren auffallendsten Fehler er die „Verminderung mehrerer Stimmen in eine" rügt, mit andern Worten: Die Vertretung der Innungen, Zünfte, Städteversammlungen, ohne Rücksicht auf die Zahl ihrer Mitglieder, die Vertretung des Eigenthums, nicht der Person, während doch die politischen Rechte aus der Eigenschaft des Bürgers als solcher herfließen sollten; aber er bleibt bei dem System einer Repräsentation stehen, die eine nationale Vertretung ist, in welcher sich die Provinzen einfach dem Mehrheitswillen fügen müssen, und er beschwichtigt Diejenigen, welche die Mängel eines solchen Parlaments hervorkehren, etwas platonisch mit den Verfassungsrechten, die letzteres nicht anzugreifen wagen werde, und mit der Abhängigkeit, in der man die Deputirten durch periodische Wahlen halten könne. Das Stellvertretungssystem bringt Frankreich auf den

---

[1]) Sieyès, Politische Schriften, vollständig gesammelt von dem deutschen Uebersetzer (dem Zürcher Paulus Usteri?). II. Bd., Vorwort S. XXI.

[2]) Vergl. *Taine*, L'Ancien Régime, II, 2. 3.

höchsten Gipfel von Freiheit und Wohlstand. Grober Unwissenheit machen sich die schuldig, welche dasselbe mit der Demokratie unverträglich halten, als ob ein Gebäude mit seiner natürlichen Grundlage unverträglich wäre. Der Gesellschaftszustand kann die Menschen doch nicht dazu verurtheilen, ihr ganzes Leben hindurch auf der Wache zu stehen. Ganz irrthümlich nennt man das vorgebliche Prinzip, daß das Volk keine Gewalt übertragen dürfe, als die, welche es nicht selbst ausüben könne, ein Palladium der Freiheit, „gerade als wenn man den Bürgern, die irgendwohin, zum Beispiel nach Bordeaux, zu schreiben hätten, beweisen wollte, daß sie ihre ganze Freiheit weit sicherer stellen würden, wenn sie sich das Recht vorbehielten, ihre Briefe selbst an den Ort der Bestimmung hinzutragen." „Die Versammlung der Stellvertreter eines großen Volkes", sagt Sieyès weiter, „berathschlagt ebenso, wie ein sehr kleines, auf dem öffentlichen Platz versammeltes Volk berathschlagen würde. Es gibt dabei nur eine Verschiedenheit, nämlich: in einem kleinen Volke, welches selbst seine Stimme abgibt, liegt die volle Ausübung der Rechte und der Gewalten, anstatt daß in einer Versammlung der Stellvertreter einer Nation die Sendung durch ihren Gegenstand begrenzt ist." „Würdet ihr", fragt er geradezu, „die Demokratie mit ihren unruhigen und ungewissen Bewegungen vorziehen? Gestehet mir, daß das System einer stellvertretenden Regierung das einzige sei, das einer Gesellschaft von Verbundenen, welche die Freiheit lieben, würdig ist, oder um noch richtiger zu reden: Dies ist die einzige gesetzmäßige Regierung." Er achtet das repräsentative Regime gleich einer modernen Erfindung und spottet, ob man denn an den modernen Erfindungen vorübergehe, um in

Otaheiti oder bei den alten Germaniern Modelle zu suchen[1]).

Der in der Folge von Condorcet ausgearbeitete Verfassungsentwurf vom Februar 1793 wollte dem Volke das Recht der „Censur“ einräumen gegenüber solchen Gesetzen, welche im Widerspruche mit dem Willen des Volkes erlassen seien. In dem Entwurf war aber zu Ungunsten des Volkskörpers scharf zwischen Gesetzen und Dekreten unterschieden, von denen nur erstere der Censur anheimfielen, die letztern hingegen endgültig vom Repräsentativkörper erlassen wurden.

Die Verfassung von 1793, welche den Entwurf Condorcet's ersetzte, „zugleich die Ausübung des allgemeinen Willens und die Einheit der Vertretung garantirend“[2]), ist dem Volke zur Annahme vorgelegt und von demselben genehmigt worden, — die erste individuelle Zählung der Stimmen auf großem Territorium. Sie bestimmte, daß dem Volke gegen Gesetze, die der Repräsentativkörper ausarbeite, ein Recht der „Reklamation“ zustehe: innerhalb vierzig Tagen von der Bekanntmachung des Gesetzes an kann das Volk seine Reklamation anbringen, die aber nur dann beachtet zu werden braucht, wenn sie in der Hälfte der Departements, plus einem, von wenigstens einem Zehntheil der Urversammlungen eines jeden Departements ausgesprochen worden ist; sobald dies geschehen, entscheidet eine allgemeine Volksabstimmung mit Ja oder Nein über Annahme oder Verwerfung des Gesetzesvorschlags. In

---

[1]) Gesammelte Schriften, besonders I. Bd., S. 339 ff. II. Bd., S. 277 ff. und 398 ff.

[2]) *Saint-Marc Girardin,* Jean-Jacques Rousseau, sa vie et ses ouvrages. II. Bd., S. 361.

die Rubrik der Gesetze wurden auch die Kriegserklärungen gestellt, sowie die allgemeine Verwaltung der ordentlichen Einkünfte und Ausgaben der Republik, die Ratifikation von Staatsverträgen aber und unvorhergesehene, außerordentliche Ausgaben wurden den Dekreten beigezählt[1]).

Uebrigens blieb die Verfassung von 1793 ein Blatt Papier, sie trat nicht in's Leben. Aber nichtsdestoweniger verlohnt es sich, aus den Debatten des Konvents über dieselbe noch einige Punkte hervorzuheben. Die Schwierigkeiten, denen man auf der Suche nach einem möglichst freien Abstimmungsmodus begegnete, lassen sich aus manchen Reden deutlich erkennen. So führte Condorcet aus, daß in den Primarversammlungen nur eben über „eine unwiderruflich gestellte Frage“ abgestimmt werden könne, da nur auf diese Weise aus dem Partikularwillen mehrerer Versammlungen ein allgemeiner Wille sich bilden könne. Dergestalt sollte das Problem gelöst werden, zwei Begriffe gleich intakt neben einander bestehen zu lassen: Die Volkssouveränität und die Gleichheit der Bürger. Hérault de Séchelles entging es nicht, daß die Verfassung auf der Grenze des Repräsentativsystems und der Demokratie sich befinde; er sagte, dieselbe könne nicht ausschließlich repräsentativ, nicht ausschließlich demokratisch genannt werden. Mit Bezug auf die Dekrete, welche das Volk nicht selbst zu erlassen im Stande, sei sie das Eine, mit Bezug auf die Gesetze, welche der Sanktion des Volkes bedürfen, das Andere. Auch der Einwand, daß es nicht zum Vortheil der Gesetzgebung, wenn alle Gesetze dem Volke vorgelegt werden müßten, wurde er-

---

[1]) Vergl. Gustav Vogt, Fortschritte der reinen Demokratie, im „Bund“, Jahrgang 1874, Nr. 87.

haben. Hérault weist ihn ab mit der Bemerkung, gerade dadurch werde man nach und nach die Manie der Gesetzesfabrikation heilen, durch welche die Gesetzgebung selbst „ecrasirt“ würde. Wie aber Repräsentativsystem und Demokratie noch durcheinander lagen, so verwischten sich zuweilen in den Debatten auch der herkömmliche föderale und der neue unitarische Gedanke. Bazire und Thuriot mußten eigens darauf aufmerksam machen, daß man bei der Abstimmung nicht die Zahl der Gemeinden, die mit Ja und mit Nein stimmen, gegen einander zählen dürfe, denn das würde zum Föderalismus zurückführen, sondern daß die einzelnen Stimmenden zu zählen seien[1]).

Die konsequenteste Durchführung der Lehre vom souveränen Volkswillen haben während der Revolutionszeit die Babuvisten geplant. Neben der Deputirtenkammer und dem Senat, welch’ letzterer aus ältern Männern bestehen und Ueberstürzung verhüten soll, wollen sie Konservatoren oder Bewahrer des Volkswillens aufstellen — «conservateurs de la volonté nationale» —, welche eine Art Tribunal zu sein hätten, bestimmt, darüber zu wachen, daß die Räthe nicht durch Dekrete dem Willen des Souveräns Abbruch zu thun im Stande seien. Für die Gesetzesschöpfung schienen ihnen zwei Wege nöthig; dieselbe könne von der Zentralversammlung der Gesetzgeber oder von jeder Bürgerversammlung ausgehen. Im ersten Falle hatte die Legislative, ihre Entwürfe mit einer Auseinandersetzung der Motive begleitend, sich an die Bürgerversammlungen zu wenden, die Abstimmungsresultate wurden den Konservatoren gesandt und diese

[1]) Moniteur universel, Jahrgang 1793, S. 221 ff.

proklamirten das Gesammtresultat. Hier mußte also jedes Gesetz zur Abstimmung gebracht werden; die Abstimmungsweise ist das Referendum, nicht das Veto, bei dem man, wie die Babuvisten meinten, allzusehr an die Freiheit eines jeden, abzustimmen oder nicht, gedacht, die Gefahr der Gleichgültigkeit aber zu wenig erwogen hatte. Im zweiten Falle konnte — und damit haben wir die Initiative — jede Gemeinde ein neues Gesetz oder die Abschaffung eines alten vorschlagen, und wenn die Mehrheit der Nation denselben Vorschlag machte, gaben die Konservatoren den Gesetzgebern hievon Kenntniß, um diese zur Ausarbeitung eines bezüglichen Gesetzes anzuhalten, welches nun der Volksabstimmung zu unterstellen war. Für den Fall, daß Dekrete der Gesetzgeber in Widerspruch mit den vom Volke beschlossenen Gesetzen geriethen, sollten die Konservatoren eine Volksabstimmung provoziren. Einige Mitglieder der Schule Baboeufs wollten in diesem Falle bereits die Suspension des Gesetzes bis zum Volksentscheid[1]).

Während wir gesehen, daß die kleinen schweizerischen Kantone die Volksgesetzgebung nach Art der Griechen, Römer und Germanen in einer Versammlung des ganzen Volkes auf einem Platze ausübten, mehrere größere Kantone dagegen in vielen über das ganze Gebiet verbreiteten und als Glieder einer Föderation stimmenden Versammlungen, wird zum ersten Mal bei der Abstimmung über die französische Verfassung von 1793 von der Mehr-

[1]) *Buonarotti*, Conspiration pour l'Egalité dite de Babœuf. Bruxelles 1828, I. Bd., S. 264; II. Bd., S. 149. Der zweite Band auch unter dem Titel: Philippe Buonarotti, Gracchus Babœuf et la Conjuration des Egaux, Préface et Note par R. Ranc, Paris 1869, S. 182.

heit der sämmtlichen, in ihren Wohngemeinden stimmenden Bürger, die man einzeln zählt, ein Entscheid gefällt.

Die Zensur nach dem Vorschlage Condorcet's war ein rudimentäres Veto, das in der Verfassung von 1793 vorgesehene Recht der Reklamation ein wirkliches Veto. Die Schule des Gracchus Baboeuf erdenkt das Referendum und die Initiative für große Territorien.

Ob die französischen Revolutionäre die schweizerischen Einrichtungen auch nur oberflächlich gekannt haben und nur den Sprung vom föderalistischen Gemeindereferendum, wie es in Graubünden bestand, zu der heutigen Form des Referendums zu machen hatten, oder ob sie sonst den Weg fanden, den Rousseau nicht gefunden hat, um die Volksgesetzgebung auch in einem großen Staatswesen zu ermöglichen, das vermögen wir nicht zu sagen. Anhaltspunkte für die erstere Annahme fehlen. Am wahrscheinlichsten ist, daß, nachdem einmal die Gleichheit der Einzelnen anerkannt und die föderative Idee vor derjenigen der nationalen Einheit verblaßt war, man von selber darauf kam, die im ganzen Staate zerstreuten Einzelnen zu zählen, wie dieselben mit Ja oder Nein stimmten, und es fällt uns jetzt nur auf, daß Rousseau an dieses Verfahren gar nicht gedacht hat. Er war, wie mir scheint, von der Anschauung, daß die Freiheit blos in kleinern Gemeinwesen bestehen könne, so sehr beherrscht, daß er nicht die Frage zu stellen für nöthig hielt, auf welche Art die direkte Volksgesetzgebung in den großen Gemeinwesen eingeführt werden könnte, sondern die geglaubte Unmöglichkeit einer solchen Einführung allzu willig als Argument gegen die großen Staaten verwerthet hat.

Zweites Buch.

Von der französischen Revolution bis zur Gegenwart.

Erstes Kapitel.

Das schweizerische Verfassungsreferendum.

Als der Sturm der französischen Revolution ausbrach, glich die Bedeutung der Schweiz im Vereine der Völker nur einem Schatten, und ihre Freiheit, als Rebellin immer und immer niedergeworfen, schien unvermögend, das bluttriefende Haupt wieder aufzurichten. Göthe spottete, daß sich die Schweizer einmal von einem Tyrannen losmachten und in einem Augenblick frei denken konnten; „nun erschuf ihnen die liebe Sonne aus dem Aas des Unterdrückers einen Schwarm von kleinen Tyrannen durch eine sonderbare Wiedergeburt“ [1]). Aber auch Anhänger des herrschenden Systems fanden dasselbe allmälig zu elend, um der Verwitterung Stand zu halten. „Die verschiedenen Staaten“, gesteht und urtheilt Carl Ludwig von Haller, „waren nur durch gewisse, mehr oder weniger ausgedehnte Bündnisse, durch die Erinnerung gemeinschaftlich geführter Kriege und durch einige gemeinsame Besitzungen zusammengehalten. Die Einheit der Eidgenossenschaft, selbst gegen das Ausland, existirte im Grund mehr in der Idee als in der Wirklichkeit, weil sie durch keine, dieselbe handhabende Autorität vorgestellt war. Die gewöhnlichen Zu-

[1]) Ausgabe Strehlke's. 26. Theil, S. 225.

sammenkünfte der Abgesandten der schweizerischen Stände waren eigentlich nur Jahrrechnungs-Tagsatzungen zur Abnahme der Rechnungen und Schlichtung der Appellationen aus gemeinen Herrschaften. Bei außerordentlichen Zusammenkünften fehlte es immer an Vollmacht, sowie an einem gemeinsamen Vermögen, und die Majorität selbst hatte gar keine Autorität zur Ausführung der gut befundenen Maßregeln. Die Nicht-Einwilligung eines einzigen Standes hemmte den Fortgang aller allgemeinen Angelegenheiten, und selbst zur Vollziehung der einhelligen Beschlüsse war kein hinreichendes Mittel vorhanden. In Zeiten von äußerer Gefahr waren die schweizerischen Staatsmänner nicht von Einem Willen, Einem Zweck geleitet, es konnte daher nach der Natur der Sache nicht anders kommen, als daß sie sich nie in ihrer Gesammtheit äußern konnten, und daß dieselben bei gleich guten Gesinnungen doch wegen der sich entgegenwirkenden Kraft ungleicher Mittel und Meinungen dem gemeinschaftlichen Zweck nicht nur nicht förderlich, sondern sogar hinderlich werden mußten"[1]).

Die bewaffnete Invasion der Franzosen im Jahr 1798 begegnete zwar noch tapferem, aber in seiner Vereinzelung erfolglosem Widerstand. Mit einem Schlag verwandelten die Sieger den vielgliedrigen Bund in einen Einheitsstaat, welcher kaum mehr eine Erinnerung an seine frühere Gestalt wahrnehmen ließ. Die Verfassung der helvetischen Republik vom 12. April 1798 erklärte die Schweiz als einen untheilbaren Staat, dessen Souveränität auf der Gesammtheit der Bürger beruhte. Alle

---

[1]) Geschichte der Wirkungen und Folgen des österreichischen Feldzuges in der Schweiz. II. Bd., S. 157.

Unterschiede der Herrschenden und Beherrschten waren verwischt; es wurde die Gewissensfreiheit, die Preßfreiheit, die Ablösung der Reallasten verkündet, das Verbot gegen Güter der todten Hand ausgesprochen und ein System gleichmäßiger Besteuerung geschaffen.

Folgendes sind einige Sätze aus der groß angelegten, aber zu sehr einer Proklamation gleichenden und allzu sentenzenreichen Verfassung:

„Es gibt keine Grenzen mehr zwischen den Kantonen und den unterworfenen Landen, noch zwischen einem Kanton und dem andern. Die Einheit des Vaterlandes und das allgemeine Interesse vertritt künftig das schwache Band, welches fremdartige, ungleiche, in keinem Verhältnisse stehende, kleinlichen Lokalitäten und einheimischen Vorurtheilen unterworfene Theile zusammenhielt und auf's Gerathewohl leitete. So lange alle einzelnen Theile schwach waren, mußte auch das Ganze schwach sein. Die vereinigte Stärke Aller wird künftig eine allgemeine Stärke bewirken."

„Die zwei Grundlagen des öffentlichen Wohles sind die Sicherheit und die Aufklärung. Die Aufklärung ist dem Wohlstand vorzuziehen."

„Die natürliche Freiheit des Menschen ist unveräußerlich. Sie hat keine andern Grenzen, als die Freiheit jedes andern und die Verfügungen, welche das allgemeine Wohl unumgänglich erheischt; jedoch unter der Bedingung, daß diese unumgängliche Nothwendigkeit rechtskräftig erwiesen sei. Das Gesetz verbietet alle Art von Ausgelassenheit, es muntert auf, Gutes zu thun."

„Die Gewissensfreiheit ist uneingeschränkt, jedoch muß die öffentliche Aeußerung von Religionsmeinungen die Eintracht und Ruhe nicht stören. Jede Art von Gottes-

dienst ist erlaubt, wenn er die öffentliche Ordnung nicht stört und nicht Herrschaft oder Vorzug verlangt."

„Die Preßfreiheit ist eine natürliche Folge des Rechts, das Jeder hat, sich unterrichten zu lassen."

„Es gibt keine erbliche Gewalt, Rang, noch Ehrentitel. Die Strafgesetze sollen jeden Titel und jedes Institut untersagen, welches an Erblichkeit erinnert. Die erblichen Ehrentitel erzeugen Hochmuth und Unterdrückung, führen zur Unwissenheit und Trägheit und leiten die Meinung über die Dinge, die Begebenheiten und die Menschen irre."

„Kein liegendes Gut kann unveräußerlich erklärt werden, weder für eine Korporation oder für eine Gesellschaft, noch für eine Familie. Das ausschließliche Recht, liegende Güter zu besitzen, führt zu Sklaverei. Der Grund und Boden kann mit keiner Last, Zins oder Dienstbarkeit beschwert werden, wovon man sich nicht loskaufen könnte."

„Der Bürger ist sich dem Vaterlande, seiner Familie und den Bedrängten schuldig. Die Freundschaft ist ihm heilig; er opfert ihr aber keine seiner Pflichten auf. Er schwört allen persönlichen Haß und alle Eitelkeit ab. Er will nur die moralische Veredlung des menschlichen Geschlechts, er ladet ohne Unterlaß zur süßen Bruderliebe ein; sein Ruhm ist die Achtung guter Menschen und sein Gewissen entschädigt ihn, wenn man ihm ungerechter Weise diese Achtung versagt."

„Der Tag, an welchem die jungen Bürger die ersten Waffen erhalten, soll ein bürgerliches Fest sein; der Regierungsstatthalter bewaffnet die Jugend im Namen des Vaterlandes."

Das Gebiet der Schweiz erscheint in der helvetischen Verfassung um Einiges verkürzt: durch den Frieden von Campo Formio ist das Veltlin mit der cisalpinischen

Republik vereinigt worden, Frankreich hat nach einander den eidgenössischen Theil des Bisthums Basel-Pruntrut, Biel, Mülhausen und Genf an sich genommen. Neuenburg führt ein selbständiges Dasein. Innerhalb dieser enger gezogenen Grenzen wurden zweiundzwanzig Kantone gebildet, während General Brune die Schweiz zuerst in drei Republiken hatte zerschlagen wollen, deren eine, die Rhodanische, vorwiegend die welschen Kantone, deren andere, als Tellgau, die Waldstätte mit Zug, Glarus und Graubünden, deren dritte endlich, die Helvetische, alle übrigen deutschen Kantone umfassen sollte, ein Plan, der nicht ohne Sinn war, weil er die schweizerischen Kantone in die drei natürlichen Gruppen der welschen, der deutschen Berg- und der deutschen Industrie-Kantone schied, aber außer Acht ließ, daß die beabsichtigte Zerstörung des nationalen Zusammenhanges den nur schlummernden Patriotismus aufwecken mußte. Die zweiundzwanzig Kantone entstanden, wenn wir nur die Hauptlinien beachten, auf folgende Weise: Der westliche Aargau wurde unter dem Namen Aargau, die Waadt unter dem Namen Leman von Bern abgetrennt. Schwyz zog Gersau, Zug die Grafschaft Baden und die freien Aemter, Freiburg die Vogteien Murten, Wifflisburg (Avenches) und Peterlingen (Payerne) an sich. Aus den Besitzungen jenseits des Gotthard formte man nördlich den Kanton Bellinzona, südlich den Kanton Lugano. Der Thurgau wurde unter diesem Namen zum Kanton erhoben. Die Stadt St. Gallen bildete mit dem Gebiet der von der Oberherrlichkeit des Abtes befreiten Landschaft St. Gallen und dem Toggenburg den Kanton St. Gallen, das Rheinthal mit Sax, Gams, Werdenberg, Gaster, Utznach, Rappersweil und der schwyzerischen March den Kanton Sargans. Die beiden

Theile Unterwaldens und Appenzells giengen je in einen Kanton auf; zu Unterwalden kam Engelberg hinzu. Graubünden erhielt den Namen Rhätien. Basel wurde die Anwartschaft auf Gebiet im österreichischen Frickthal zugesprochen. Es ist die Reihe der Kantone vollzählig, wenn wir schließlich Luzern, Glarus, Solothurn und Schaffhausen nennen.

Die Demokratie, wie sie die helvetische Verfassung proklamirte, war eine repräsentative. Je hundert Bürger, welche das zwanzigste Altersjahr zurückgelegt hatten, sollten einen Wahlmann ernennen; von den Wahlmännern des ganzen Kantons wurden zwei gesetzgebende Kammern, sowie die kantonalen Gerichte und Verwaltungskammern ernannt. An die Spitze der Republik waren als Legislative ein Großer Rath und ein Senat gestellt, als Exekutive ein Vollziehungsdirektorium. Der Große Rath und der Senat bestanden aus Abgeordneten der Kantone, letzterer aus solchen, die dreißig Jahre alt, verheiratet oder verwittwet und schon in höheren Stellen thätig gewesen waren. Der Senat konnte die Beschlüsse des Großen Rathes genehmigen oder verwerfen. Beide Räthe wählten vermittelst eines sehr komplizirten Wahlmodus das Vollziehungsdirektorium, das aus fünf Mitgliedern bestand, wozu es selbst vier Minister fügte. Austretende Direktoren wurden Mitglieder des Senats. Die Organe des Vollziehungsdirektoriums waren die Regierungsstatthalter in den Kantonen, die Unterstatthalter in den Distrikten und die Agenten in den Gemeinden. Ein oberster Gerichtshof, aus je einem Mitgliede jedes Kantons bestehend, urtheilte über Verbrechen von Mitgliedern der höchsten Räthe, behandelte schwerere Kriminalfälle und kassirte Entscheide der untern Gerichte in Civilfällen.

Diese repräsentative Verfassung war auf schweizerischem Boden etwas gänzlich Neues. Sie ist ohne die Vorgänge in Frankreich nicht denkbar. Zuerst wurden zwar bemerkenswerther Weise von vielen Theilen der schweizerischen Bevölkerung nur die alten, die historischen Rechte zurückgefordert, keineswegs etwa die Menschenrechte angerufen. 1795 mußte der Fürstabt von St. Gallen der Landschaft eine Landsgemeinde bewilligen, welche von 24,000 Menschen besucht war und zum Abschluß eines Vertrages zwischen Volk und Herrscher führte, worin ersteres eine Fülle von Rechten, sowie die „Bestätigung der alten verbrieften Rechte des Landes" im Gegensatz zu besorgter Verjährung erhielt[1]), und 1798 wurde in Bern, doch zu spät, die Erinnerung an die Volksanfragen der Vorzeit von der Regierung selbst in ihren Nöthen aufgefrischt. Man nahm einfach die schweizerische Ueberlieferung wieder auf, ohne an die bürgerliche Gleichheit oder das allgemeine Stimmrecht in der von der französischen Verfassung des Jahres 1793 geschaffenen Form zu denken. An einigen Stellen trieb das lokale Souveränitätsgefühl selbst so weit, wie in jener französischen Stadt, welche wir oben erwähnt haben: Die kleine Zürcher Herrschaft Sax im st. gallischen Rheinthal machte sich einige Monate zur selbständigen Republik mit Landessiegel, Nationalfahne und einem Weibel in den saxischen Landesfarben; im Tessin gab es ähnlich für längere Zeit über ein halb Dutzend kleine Gemeinwesen, die hochtrabende Proklamationen erließen und Zölle gegen einander einführten[2]).

[1]) Baumgartner, Geschichte des schweizerischen Freistaates und Kantons St. Gallen. I. Bd., S. 142.

[2]) Hilty, Oeffentliche Vorlesungen über die Helvetik. S. 155 und 385.

Aber neben dieser Anschauungsweise lief eine andere her: die «vieille friperie des droits de l'homme», wie die Aristokratie sie schimpfend nannte. Während die erstere naturgemäß diejenige der Massen war, besaß die letztere ihren Anhang in den gebildeten Schichten.

So haben in Paris wohnende Schweizer schon 1790 in einem Schreiben an die Eidgenossen in der Heimat erklärt, daß „die Menschen mit der Freiheit geboren werden und diese Freiheit unveräußerlich sei." „Selbst wenn wir keine geschriebenen Gesetze für uns hätten", sagen sie, „und wenn alle geschriebenen Gesetze gegen uns wären, so hätten wir doch kraft der natürlichen Gesetze das Recht, unsere Freiheit wieder zu gewinnen. Unsere Väter haben dieselbe nicht verkaufen können, wie wir diejenige unserer Nachkommen nicht verkaufen können. Alle diesen ewigen Wahrheiten entgegenstehenden Rechtstitel sind strafwürdige Mißbräuche, Attentate auf die unverjährbaren Rechte und die unverjährbare Würde des Menschen" [1]). Aehnlich spricht später, mit religiösen Gefühlen vermischt, eine Predigt, worin es heißt, daß Städter und Landbewohner gleich seien als „Bild des Schöpfers und berufen, gemeinschaftlich miteinander für's allgemeine Wohl zu arbeiten" [2]). Noch prägnanter sind einige Stellen in Briefen von Rengger und Escher, also von zweien der einflußreichsten Männer jener Periode. 1791 hatte Rengger an Escher geschrieben: „Seitdem ich selbst zu denken anfieng, sah ich bald ein,

[1]) Lettre aux Communes des Villes, Bourgs et Villages de la Suisse et de ses Alliés ou l'Aristocratie Suisse dévoilée, 1790, S. 12.

[2]) Gedanken eines freyen Helvetiers beim Ueberblick der Wiedergeburt seiner Staaten. Eine Rede über I. Petr. 5, v. 5 von J . . . D . . . . S. 11.

daß kein Souverän von Gottes Gnaden — oder vielmehr, daß Alle von Gottes Gnaden und Keiner von Rechts wegen da sei. Auf Universitäten lachte ich herzlich über die dort vorgetragene Lehre von den Staatsverträgen zwischen Volk und Souverän, deren keiner von der Geschichte erwiesen wird, vielmehr alle widerlegt werden. Ich glaube daher seit lange, daß mit wenigen Ausnahmen alle Souveränetäten usurpirt seien, daß jedes Volk, sobald sich seine Mehrheit vereinigt, sein unveräußerliches Recht in Gründung einer neuen Konstitution ausüben dürfe." Darauf antwortet Escher: „Der erste Grundsatz meiner Politik war, daß, wenn schon nicht alle Menschen von der Natur mit gleichen Fähigkeiten begabt sind, doch alle gleiche Rechte auf sich selbst und auf die Natur haben; so daß hiemit alle Neger, russischen und schweizerischen Leibeigenen, selbst die Keffiker mitgerechnet, mit allen Großen, Fürsten, Gerichtsherren gleich freie Leute von Natur sind und sein sollten"[1]. Selbst die Keffiker —, damit meinte Escher, in der Praxis so human wie in der Theorie, die Einwohner von Keffikon, die Angehörigen der Gerichtsherrschaft seines Vaters.

Da es nur ein Unterschied in der Methode war, entweder die Freiheit als etwas Angebornes, oder sie als etwas in unvordenklicher Zeit Erworbenes oder Bestätigtes zu betrachten, und weil die beiden Anschauungen demselben Zwecke dienstbar gemacht werden konnten, so begegnet es oft, daß wir beide neben einander oder bei demselben Autor nach einander vorfinden. Das „Stäfner Memorial" von 1794, welches den Regierenden Zürichs eingereicht werden sollte, bezieht sich nicht nur auf die Rechte der

---

[1]) Carl Morell, Die Helvetische Gesellschaft. S. 275 u. 276.

Vorfahren, sondern auch auf die „unveräußerlichen Menschenrechte“ und „die ewigen Gesetze der Natur“[1]). Desgleichen heißt es in einem Manuskript aus Rapperswil, das in die Neunziger Jahre zurückdatirt: „Die gesetzgebende Gewalt liegt in der Macht des Volkes und ohne dessen Genehmigung hat kein Gesetz wirkliche Kraft. In den Fällen aber, daß die Nothwendigkeit eintritt, neue Gesetze zu geben oder den wirklich bestehenden Gesetzen Erläuterungen und nähere Bestimmungen zu geben, so solle den Bürgern der Stadt und der Landschaft in der Zwischenzeit von einer Volksversammlung zur andern durch einen Ausschuß von (wieviel?) Männern verschiedener Geschlechter gestattet sein, ihre Vorschläge vor die Repräsentanten-Regierung zu bringen, mit ihnen darüber zu berathschlagen und dann“ . . . [2]) Weiter reicht das merkwürdige Fragment leider nicht. Mit einer Rousseau'schen Formel eingeleitet, fordert es deutlich das Referendum und die Initiative, letztere in einer spezifisch altschweizerischen Art, wie sie heute noch in Uri besteht, wo ein „Siebengeschlecht“ an die Landsgemeinde einen Antrag stellen kann.

Das sprechendste Beispiel für das Nacheinander dagegen bietet Jean Jacques Cart. Um die Rechte seiner waadtländischen Heimat zu vertheidigen und das Andenken Davel's zu rächen, des frommen und schwärmerischen Mannes, welcher viele Jahrzehnte vorher den Traum, Befreier seines Landes vom bernischen Joch zu werden, mit dem Tode gebüßt, richtete Cart von Lyon aus an den

---

[1]) Abgedruckt in: Lebensgeschichte des Joh. Kaspar Pfenninger's von Stäfa. S. 26—48.

[2]) Das Original befindet sich im Besitze des Autors dieses Buches.

Berner Patrizier Bernhard von Muralt Briefe, die bereits aus dem letzten Monate des Jahres 1792 und der ersten Hälfte des Jahres 1793 datiren und dessenungeachtet noch keine revolutionäre Theorie entwickeln, wenn sich auch Zeitklänge aus ihnen wohl heraushören lassen. Es wird darin nur der frühere Rechtszustand der Waadt geschildert und im Einzelnen aufgezählt, welche alten Privilegien Bern ihr entrissen habe, ganz in der Weise, wie Henzi, die Genfer und die Freiburger Streitschriften es gethan hatten[1]). Selbst den Vergleich mit monarchischen Staaten nimmt Cart vor, um darzuthun, wie mannigfaltige überlieferte Freiheiten dort bestehen, während sie in der Waadt von Bern vernichtet worden seien. So sehr ist der Autor hier noch Anwalt des historischen Rechts. Später aber wendet er sich gegen die Souveränitäten gewisser schweizerischer Städte und Dörfer, gegen die von ihm in ironischer Addition auf 29,525 bezifferten Souveräne, welche in denselben wohnen, und er ist Gegner der reinen Demokratie, deren Spuren er einzig bei den kleinen Kantonen der Schweiz und den — Indianern (man denkt an Sieyès!) gefunden hat, ohne hiebei verschweigen zu wollen, daß er derjenigen der Indianer den Vorzug geben würde[2]). Mit Bitterkeit schreibt er von den Landsgemeindekantonen, das Wesen ihrer Institutionen über der Entartung verkennend: „Suche man nicht in diesen Landsgemeinden das Bild eines erleuchteten, wahrhaft freien, sich nach liberalen

[1]) Lettres de Jean-Jacques Cart à Bernard DeMuralt, trésorier du Pays de Vaud. Gedruckt in Paris 1793. — Vergl. *Laharpe*, Enumération des Principaux Griefs du Peuple Vaudois. S. 15 ff.

[2]) De la Suisse avant la Révolution et pendant la Révolution. Gedruckt 1802. S. 50 u. 124.

Prinzipien regierenden Volkes. Das Umgekehrte ist richtig. Alles wurde dort öffentlich zur Versteigerung gebracht: die einträglichen Stellen, die Vogteien, die Ausübung der Justiz, die höchsten Aemter im Staat, diejenigen der Rathsherrn, und selbst des Landammanns, des Hauptes der Republik. Darauf reduzirt sich die Uebung der Souveränität. Und wenn sich nun ein Volk jedes Jahr im Monat Mai verkauft, ist es frei? Man hat viel vom Negerhandel gesprochen, aber wenig von diesem da. Erwägen wir noch, daß ein solches Volk Unterthanen hatte, sind wir dann nicht versucht, über deren Loos gleich im voraus zu seufzen" [1]?

Solche Worte weisen uns den Weg zu der Repräsentativverfassung der helvetischen Zeit. Seit die französische Republik erstanden und tonangebend geworden, trat die Achtung für frühere Volksrechtsformen zurück; in den Kantonen, welche solche bewahrt hatten und sich hauptsächlich wegen der freidenkerischen Richtung der Revolutionäre gegen diese feindlich verhielten, sah man nur noch Herde der Reaktion. Das Repräsentativsystem stand in Ansehen, von der Kammer aus hoffte man die Aufklärung unter das Volk zu verbreiten — setzt doch die starke Betonung des Wortes Aufklärung schon Mißtrauen in die Massen voraus — und im Einheitsstaate, den das Prinzip Brüderlichkeit, das Verlangen nach Hinwegräumung enger Schranken, dem Föderativsystem vorziehen hieß, wußte man das Inventar der altschweizerischen Volksrechte nicht unterzubringen. Denn die Genehmigung der Verfassungen und ein Veto in Gesetzes-

---

[1]) Recherches historiques sur les Anciennes Assemblées des Etats des Pays-de-Vaud, Berne 1797. S. 37.

fragen hatte zwar die Revolution für einige Zeit dem französischen Volke gegeben, die Vorschläge der Schule Baboeufs dagegen waren entweder nicht zur Kenntniß gelangt oder der Vehme überliefert, und bald dachte man sich, als die Revolution bei ihrem Zuge nach der Schweiz schon an Erschöpfung litt, die Volkssouveränität vornehmlich in den Wahlen, selbst in indirekten, verkörpert. „Niemals", schreibt Heinrich Wädenschwyler von Stäfa in „Randglossen zur helvetischen Verfassung", „niemals konnte ein allgemeiner Wille zur Aufhebung der Mißbräuche oder Eingriffe erzweckt werden, wohl aber des Unterjochens halber waren die Regierungen immer vereint: wie die Erfahrung nur zu laute Wahrheiten von diesen despotischen Verbindungen spricht; und wer zweifelt daran, daß, wenn eine Volksregierung in jedem Kanton nach altem Fuße eingerichtet würde (wie es die Anhänger der alten Verfassung wünschten), nicht wieder ein solches im Finstern schleichende Ungeheuer unvermeidlich sich organisiren würde, wo die Regierungen nur die Gewalt, niemals aber die Rechte des Volks einander zusicherten"[1])? Ein Anderer, C. M. Kopp, will in der repräsentativen Demokratie ebenfalls die Gewähr gegen die oligarchischen Regierungen gefunden haben, und auch, wie er beifügt, einen Zügel gegen die Ochlokratie unaufgeklärter fanatischer Haufen[2]). Es war der Einheitsgedanke, der Haß gegen die oligarchischen Einzelregierungen, welcher in der Repräsentation die unfehlbare

---

[1]) Beobachtungen über die neue Verfassung der helvetischen Republik, S. 5.

[2]) Was soll jeder helvetische Bürger in Rücksicht des Staats überhaupt und der angenommeneu Konstitution besonders beachten und thun? S. 11.

Waffe der emanzipirten Mittelklassen erblickte. Das beweisen jene Aussprüche klar genug. Wie wenig neu sie aber im Grunde waren, wie mächtig längst die Sehnsucht nach einer einheitlichen Schweiz gewesen, das wird offenbar, wenn wir zu ihnen noch die Worte hinzunehmen, welche schon Jahrzehnte vorher Stockar von Schaffhausen im Jahre 1777 bei einer Zusammenkunft der Helvetischen Gesellschaft gesprochen hat: „In viele von einander unabhängige Staaten vertheilt, bleibt das allgemeine Vaterland für uns eine unsichtbare Schönheit, die blos mit den Augen des Verstandes kann gesehen werden. Wie würde sie uns entzücken, wenn wir sie in leiblicher Gestalt erblickten, wenn irgend eine Nationalversammlung uns diese herrliche Aussicht auf das Ganze gewährte. Daß doch unsere Freistaaten nicht nur, wie sie wirklich sind und ewig bleiben sollen, durch Bündnisse unaufhörlich verknüpft, sondern ganz in einem Staat zusammengeschmolzen sein möchten, dessen Bürger alle gleiche Rechte und Verbindlichkeiten hätten“ [1]).

Man wird mithin nicht irren in der Behauptung, daß die Einheitsbestrebungen dem Ausbau der schweizerischen demokratischen Institutionen für einmal nicht förderlich sein konnten und bequemer das Repräsentativsystem zu ihrem Vehikel nahmen. Damit sei ihr übriges Verdienst nicht herabgemindert, sondern nur der Gang der Dinge erklärt. Wenn wir es verstehen, daß die revolutionäre Partei, mehr aus der Intelligenz, als aus den Massen sich rekrutirend, mit dem Repräsentativsystem rascher zu ihren Zielen zu kommen hoffte, so ist es auch und ganz besonders deßhalb begreiflich, daß sie sich demselben an-

---

[1]) Carl Morell, Die Helvetische Gesellschaft. S. 262.

vertraute, weil die Verpflanzung der Volksgesetzgebung der kleinen Kantone in den Einheitsstaat ihr als ein unlösbares Problem erschien. Darin lag etwas Tragisches; wie denn Hilty in einem sinnreichen Worte ausdrückte, was ich hier weitläufiger bewiesen habe: diese helvetische Zeit dürfe nicht blos als die Geschichte einer äußerlichen Staatsform, des Einheitsstaates in der Schweiz, aufgefaßt werden, sondern sie sei die innere Tragödie des demokratischen Gedankens, in welcher der Held, mit sich selber entzweit, seinem innern Selbst untreu geworden, an diesem innern, unlösbaren Widerspruch, an dieser tragischen Schuld zu Grunde ging[1]).

Die helvetische Verfassung stützte sich auf die Bayonnette, sie war nicht von volkserwählten Repräsentanten berathen, nicht vom Volke selbst in einer Abstimmung angenommen worden.

Als der Widerstand besonders in Bern und den alten Demokratieen sich wappnete, nahm der Große Rath der helvetischen Republik eine neue Gebietseintheilung vor, um die Kontrerevolution zu brechen. Uri, Schwyz, Unterwalden und Zug wurden zu einem Kanton Waldstädte zusammengeschlagen. Glarus ging mit Gaster, Utznach, Rapperswil, der schwyzerischen March, den schwyzerischen Höfen, dem obern Toggenburg, Sargans, Werdenberg, Sax und dem obern Rheinthal in dem Kanton Linth auf. Appenzell wurde mit der Stadt und Landschaft St. Gallen, dem untern Toggenburg und untern Rheintheil zum Kanton Säntis verschmolzen[2]). Von Zug wurden die Freien Aemter und die Grafschaft Baden ab=

---

[1]) Oeffentliche Vorlesungen über die Helvetik, S. 9.

[2]) Strickler, Lehrbuch der Schweizergeschichte. S. 445.

getrennt und daraus ein Kanton Baden gebildet. Von Bern hatte der französische Kommissär Lecarlier bereits das Oberland losgerissen, das in dieser Periode als eigener Kanton auftritt.

Damit war die Verfassung freilich nicht gerettet. Der Einfluß der „Vorrechtspartei“, wie man die Anhänger des Alten genannt hat, fand durch die Thaten derjenigen, die sich als Beschützer der helvetischen Regierung aufspielten, die meiste Förderung. Das Verfahren der französischen Kommissäre war dazu angethan, den neuen Institutionen die Sympathieen der Bevölkerung zu entfremden. Bonaparte aber brachte den föderalistischen Neigungen Verständniß entgegen, und indem er scharfsinnig den Zwiespalt erkannte, der zwischen dem neuen Zustand und dem schweizerischen Herkommen bestand, stellte er jene Neigungen schlau in den Dienst seiner eigenen Zwecke.

Ende April 1801 übergab der erste Konsul der französischen Republik den schweizerischen Abgeordneten zu Malmaison einen Verfassungsentwurf, welcher der Kantonalsouveränität wesentliche Zugeständnisse machte. Die meisten Kantone erscheinen in ihrer frühern Gestalt, so Zürich, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Solothurn und Graubünden. Mit Bern ist das Oberland wieder vereinigt. Die Waadt und der westliche Aargau dagegen bleiben von ihm geschieden; das letztere Gebiet bildet mit Baden und dem obern Fricktal den Kanton Aargau. Glarus wird durch Werdenberg, Sargans, Gaster, Utznach und Rapperswil vergrößert, Appenzell durch Stadt und Landschaft St. Gallen, Toggenburg und Rheinthal, Schaffhausen durch den Thurgau. Die italienischen Vogteien figuriren mit Misox als

Kanton[1]). Zu Freiburg gehören Murten und Schwarzenburg, zu Basel das untere Frickthal. Die Vereinigung des Wallis mit einem andern Kanton blieb vorbehalten. Dieser Entwurf von Malmaison wurde den 29. Mai vom gesetzgebenden Rath vorläufig genehmigt, aber die helvetische Tagsatzung verurtheilte ihn nachher als „ein Gemisch von zwei Staatsformen, von denen keine überwiegt"[2]), und arbeitete einen neuen Entwurf aus, der vom 24. Oktober datirt ist. Die Tagsatzung, größtentheils aus Einheitsfreunden bestehend, wünschte nämlich der Zentralgewalt im Gegensatz zu dem Entwurf neben Anderm die Verfügung über die Nationalgüter, den Unterhalt der Heerstraßen und die Ertheilung des helvetischen Bürgerrechts zuzutheilen, und sie schrieb den Loskauf der Zehnten und Grundzinse um billige Entschädigung vor. In dieser Verfassung finden wir außer dem Namen der dreizehn alten Kantone die Namen Thurgau, Aargau, Waadt, Rhätien, Tessin und Wallis.

Bonaparte, ärgerlich darüber, daß ihm das Wallis, welches er wegen der Simplonstraße begehrte, von der Tagsatzung nicht abgetreten wurde, ließ es nun geschehen, daß die Föderalisten einen Staatsstreich ausübten und das Ruder ergriffen, schrieb dann aber den Siegern sofort Bedingungen vor und bewirkte den 27. Februar 1807 die Annahme einer Verfassung, welche im Wesentlichen den Entwurf von Malmaison in sich trug und keine Partei befriedigte. Die Zentralgewalt besaß, trotzdem der Staat ein Einheitsstaat war, keinen rechten

[1]) Henne-Amrhyn, Geschichte des Schweizervolks und seiner Kultur. III. Bd., S. 128.

[2]) Vergl. Blumer, Bundesstaatsrecht. I. Bd., S. 23.

Spielraum, eine Eigenthümlichkeit, die Blumer veranlaßt, diese Verfassung als den ausgesprochensten Gegensatz zur spätern Bundesverfassung vom Jahre 1848 zu bezeichnen[1]). Die dreizehn alten Kantone finden wir hier größtentheils in ihren alten Grenzen, Bern ohne die Waadt, den Aargau aber mit Schwarzenburg und dem sogenannten wälschen Saanenland, Uri durch das Livinenthal vergrößert, Schwyz mit Gersau, Unterwalden mit Engelberg. Zum ersten Mal erscheint St. Gallen in seinen jetzigen Grenzen, bestehend aus den oft hin und hergeschobenen Theilen Stadt St. Gallen, Landschaft St. Gallen, Toggenburg, Rheinthal, Sax, Gams, Werdenberg, Sargans, Gaster, Utznach und Rapperswil. Zu diesen Kantonen kommen Thurgau, Aargau, das wiedererstandene Baden, Waadtland, Bündten, Tessin, Wallis.

Auch diese Verfassung, welche manche Kantone nicht oder nur mit Vorbehalten genehmigten, andere nicht der Abstimmung unterstellten, hatte kein langes Leben. Gegen sie unternahmen nun die Unitarier einen Staatsstreich und schafften in einer Notabelnversammlung die Verfassung vom 20.[2]) Mai 1802. Diese unterscheidet zwischen der allgemeinen Staatsverwaltung und der besondern kantonalen Verwaltung; sie ordnet die Ausarbeitung eines einheitlichen Strafrechtes, Strafprozesses, Forstgesetzes, Handelsgesetzes, Zivilgesetzes und Zivilprozesses an, wovon die Einführung der zwei letztern übrigens jedem Kanton anheimgestellt sein soll; ferner

---

[1]) Bundesstaatsrecht. I. Bd., S. 28.

[2]) Vergl. Hilty, Oeffentliche Vorlesungen über die Helvetik S. 452.

überbürdet sie dem Staate die Errichtung einer allgemeinen Lehranstalt für die höhere wissenschaftliche Erziehung.

Wieder werden die kantonalen Grenzen verschoben: Baden und St. Gallen sind nicht mehr vorhanden, Glarus und Appenzell erscheinen durch Theile der ehemaligen Kantone Linth und Säntis bereichert, das Livinenthal gehört zu Tessin, Zug hat einen Theil der Freien Aemter erhalten, zu Waadt sind die ehemaligen Vogteien Wiflisburg und Peterlingen gekommen, welche die erste helvetische Verfassung Freiburg zugetheilt hatte. Wallis wird von Napoleon abgerissen.

Auch mit diesem neuen Verfassungswerke wurden die Zustände nicht konsolidirt, für unsere Betrachtung aber bildet dasselbe einen Markstein. Die Verfassung vom Mai 1802 ist die erste, über welche das schweizerische Volk abgestimmt hat; mit ihr tritt bei uns das Verfassungsreferendum, wie ein Jahrzehnt früher in Frankreich, in den Kreis der staatlichen Institutionen. Von Notabeln entworfen, wurde die Verfassung dem Votum aller Bürger von über zwanzig Jahren unterstellt. Die Abstimmung geschah in den Gemeinden und die Stimmenden konnten sich während vier Tagen auf den Gemeindekanzleien für Annahme oder Verwerfung in Register einzeichnen. Dabei war aber auch dekretirt, daß alle Nichtstimmenden als Annehmende gezählt würden. In der That verdankt diese Verfassung nur der letztern Verfügung ihre Annahme. 72,453 Bürger bejahten, 92,423 verneinten die an sie gestellte Anfrage; 167,172 enthielten sich der Stimmabgabe. Indem er die Schweigenden den Annehmenden zuzählte, konnte der Kleine Rath die Verfassung als „durch die große Mehrheit der

stimmfähigen Bürger angenommenes Grundgesetz des Staates" erklären[1]).

So war zum ersten Mal eine Abstimmung auf dem ganzen schweizerischen Territorium mit individueller Zählung am Wohnort erfolgt, wahrscheinlich ohne daß man einen Abstimmungsmodus, der lange Zeit unentdeckt geblieben, jetzt nicht für die einfachste Sache von der Welt gehalten hätte. Weitere Ausbildung der Volksrechtsformen brachte freilich die neue Verfassung nicht; die Initiative blieb ihr fremd, und sie ordnete nicht einmal, wie seinerzeit in Frankreich, wenigstens ein Gesetzesreferendum an.

Zweites Kapitel.

Die Volksgesetzgebung der Regenerationsperiode.

Nach der centralisirenden Verfassung, deren Zustandekommen wir soeben vernahmen, war der Augenblick gekommen, wo Napoleon den Unitariern ihre Opposition gegen den Entwurf von Malmaison vergelten konnte. Durch die plötzliche Zurückziehung seiner Truppen gab er selbst das Signal zur Erhebung der Föderalisten. Vom Glück der Waffen begünstigt, zwangen diese die helvetische Regierung, von Bern nach Lausanne zu fliehen und beriefen in Schwyz am 27. September eine eigene Tagsatzung zusammen. Der Entwurf einer Bundesverfassung, welchen diese Tagsatzung sofort ausarbeitete,

---

[1]) Hilty, Oeffentliche Vorlesungen über die Helvetik. S. 441 ff.

leistete den Beweis, daß auch die Freunde des Alten von der Zeit Manches gelernt hatten. Mit Ausnahme Berns erkannten sie die Rechtsgleichheit zwischen Stadt und Land unverholen an; sie beabsichtigten, wie es ungefähr Karl Ludwig von Haller in einer bezüglichen Denkschrift schon 1799 vorgeschlagen hatte[1]), die Einsetzung eines Eidgenössischen Rathes, in welchem jeder Kanton durch ein selbstgewähltes Mitglied vertreten sein und der aus seiner Mitte den Präsidenten ernennen sollte. Diesem Rathe kam nach dem Entwurf die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten zu, ferner die Oberaufsicht über das Militärwesen, das Recht, gemeinnützige Einrichtungen vorzuschlagen, die Vermittlung zwischen streitenden Kantonen und bei Unruhen in einem Kanton. Zur Bestreitung seines Geldaufwandes sollte der Bund in den Besitz verschiedener Regale und Domänen gesetzt werden.

Doch wie schon früher und wie er es gegenüber den Unitariern gethan, so ließ jetzt Napoleon die Föderalisten seine Macht gewahr werden. Nicht aus Freundschaft für die eine oder andere Partei, sondern um die Schweiz in fühlbarer Abhängigkeit zu erhalten und dem Einflusse seiner Gegner zu entziehen, warf der „kluge Herr", wie Zschokke ironisirt, sich zum Vermittler auf, dessen Einmischung das kleine und erschöpfte Land nicht abweisen konnte. Die Vermittlungsakte vom 19. Februar 1803 schließt für längere Zeit die Kämpfe ab, welche in kaum fünf Jahren, die Vermittlungsakte mitgezählt, sieben Verfassungen und Verfassungsentwürfe zu Tage gefördert

---

[1]) Ideen über die Einrichtung und die Befugnisse eines allgemeinen Eidgenössischen Bundes-Raths oder über die Befestigung des Schweizerischen Staatenbundes.

hat[1]). Von welchem Geiste durchdrungen das Werk des Mediators war, darüber belehrt uns schon die denkwürdige Rede, die derselbe am 12. Dezember 1802 in St. Cloud vor den schweizerischen Abgeordneten hielt.

„Je mehr ich über die Beschaffenheit Eures Landes nachgedacht habe“, sagte er, „desto stärker ergab sich für mich aus der Verschiedenheit seiner Bestandtheile die Ueberzeugung von der Unmöglichkeit, sie einer Gleichförmigkeit zu unterwerfen; alles führt Euch zum Föderalismus hin. Welcher Unterschied waltet nicht zwischen Euern Berg- und Euern Städtebewohnern? Solltet Ihr etwa die demokratischen Kantone zwingen wollen, unter der gleichen Regierung wie die Städte zu leben, oder solltet Ihr in Bern eine reine Demokratie einzuführen gedenken? Der Einheitsstaat bedarf einer stehenden, bewaffneten Macht; diese will besoldet sein und dazu reichen Eure Finanzen ohne drückende Abgaben nicht hin. Euer Volk erträgt nur ungern Abgaben; wollt Ihr es zufrieden stellen, so dürft Ihr ihm deren nur wenige aufladen und dürft ihm kein stehendes Heer geben.“

„Die Schweiz kann unter den Staaten Europas keine bedeutende Rolle mehr spielen, wie zu der Zeit, wo keine großen Nachbarn neben ihr gestanden, wo Frankreich in sechszig, Italien in vierzig Herrschaften getheilt war. Damals wog eine einzige Eurer Städte einen Herzog, die persönliche Tapferkeit Eurer Völker wog halbe Heere auf.

[1]) Mit Ausnahme des Entwurfs der Tagsatzung von Schwyz sind alle, sowie der spätere Bundesvertrag von 1814, abgedruckt in der selten gewordenen Schrift Troxler's: Die sieben Bundesverfassungen. Die Verfassung der helvetischen Republik und die Vermittlungsakte findet man auch im II. Theil von Bluntschli's Geschichte des Bundesrechtes (Urkundenbuch), S. 503 ff.

Jetzt ist es anders. Frankreich besitzt ein Heer von 500,000, Oesterreich von 300,000, Preußen von 200,000 Mann wohl disziplinirter Truppen. Neben solcher Macht verschwindet die Schweiz und bleibt ihr nur übrig, ihre innern Interessen wohl zu besorgen. Ihr sollt keine thätige Rolle in Europa spielen. Ihr bedürft der Ruhe, der Unabhängigkeit und einer von allen Mächten, die Euch umringen, anerkannten Neutralität. Seitdem Wallis von Euch getrennt und der Simplon für Frankreich offen ist, steht diesen Erfordernissen nichts mehr entgegen."

„Um eine Centralregierung zu bilden, besitzt Ihr zu wenig ausgezeichnete Männer. Schon einen tüchtigen Landammann zu finden, würde Euch schwer genug fallen. Mich haben glückliche Ereignisse an die Spitze der französischen Regierung berufen, und doch würde ich mich für unfähig halten, die Schweizer zu regieren. Wäre der erste Landammann von Zürich, so wären die Berner unzufrieden. Wählet Ihr einen Berner, so schimpfen die Zürcher. Wählet Ihr einen Protestanten, so widerstreben alle Katholiken, und so wieder umgekehrt. Wählet Ihr einen Reichen, so macht er neidisch; wählet Ihr einen verdienstvollen Unbemittelten, so müßt Ihr ihn stark bezahlen, wofern er einige Achtung genießen soll."

„Solltet Ihr aber auch alles Erwünschte finden und ich forderte etwas von Eurem Landammann, das er mir nicht gewähren wollte, so würde ich ihm mit der Absendung von 200,000 Mann drohen, und er müßte gehorchen. Muß ich mich hingegen an den einzelnen Kanton wenden, so wird der Entscheid von einer Behörde zur andern geschoben; jede deklinirt mir gegenüber ihre Kompetenz und antwortet mir: Komm, iß unsere Berge! Zuletzt muß die Tagsatzung einberufen werden; dazu bedarf

es zweier Monate Zeit, und während dieses Aufschubs zieht das Gewitter vorüber und Ihr seid gerettet. Hierin liegt die wahre Politik der Schweiz."

„Ich spreche zu Euch, als wäre ich selbst ein Schweizer; für kleine Staaten ist die Föderation ungemein vortheilhaft. Ich selbst bin ein geborner Bergbewohner; ich kenne den hieraus entspringenden Geist. Nur keine Einheit, keine Truppen, keine Centralfinanzen, keine Centralabgaben, keine diplomatischen Agenten bei andern Mächten, und damit habt Ihr schon mehrere Mal hunderttausend Franken erspart! Die Schweiz soll sich darauf beschränken, ihre innern Angelegenheiten wohl zu verwalten; sie soll der dreifachen Gleichheit: der Kanton je einer zu dem andern, der Städtebewohner je die einen zu den andern, der Städte- und der Landbewohner genießen und sich dabei auf die französische Freundschaft stützen."

„Um zu Eurer Unabhängigkeit und Neutralität zu gelangen, ist unerläßlich, schnell und vor Allem Eure Kantone ungefähr nach der vorigen Weise, doch mit den Abänderungen und Grundlagen zu organisiren, daß alle Kantone gleiche politische Rechte genießen, und daß die Städte auf ihre Privilegien gegenüber ihren ehemaligen Unterthanen und die Patrizierfamilien auf die ihrigen ihren Stadtmitbürgern gegenüber verzichten. Die Kantonalorganisationen, ich wiederhole es, müssen auf die Sitten, die Religion, die Interessen und die Meinungen jedes einzelnen Kantons gegründet sein."

Es hält nicht allzu schwer, in diesen Worten das Wahre und Falsche, obwohl sie geschickt vermengt sind, von einander zu scheiden. Der springende Punkt aber ist, was Napoleon die „französische Freundschaft" nannte, was wir aber viel besser als französische Oberherrlichkeit bezeichnen

können. Daß die Schweiz ihm selbst gegenüber gestärkt werde, darum war es dem mächtigen Konsul, der in diesem Punkte die traditionelle Politik der französischen Könige fortsetzte, wohl am allerwenigsten zu thun, und Rathschläge über einen sparsamen Staatshaushalt standen demjenigen nicht wohl an, der von dem abhängigen Lande in der Verpflichtung, mehrere Regimenter zu seinen Fahnen zu stellen, eine so große Blutsteuer forderte. Die einleitenden Sätze der Vermittlungsakte sagten in ihrem herablassenden Ton offen genug, wessen Vortheil gedient werden sollte; es ist darin von der Zuneigung der französischen Nation für das achtungswerthe schweizerische Volk (« pour ce peuple recommandable ») die Rede, dessen Unabhängigkeit Frankreich begründet habe, und von dem Interesse Frankreichs und der italienischen Republik, „deren Grenzen durch die Schweiz gedeckt werden."

Die Vermittlungsakte führt neunzehn souveräne Kantone auf, außer den dreizehn alten Orten die Kantone St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin und Waadt in ihrer heutigen Umgränzung. Die vormals demokratischen Gemeinwesen erhielten die Landsgemeindeverfassungen etwas verändert wieder, die patrizischen eine Repräsentativverfassung, in welcher Stadt und Land als gleichberechtigt erschienen. Das aktive und passive Wahlrecht waren von einem Census abhängig. Nur einen Drittheil der Vertreter durften die Stimmberechtigten aus dem eignen Wahlkreis nehmen, die zwei übrigen Drittheile hatten sie aus andern Bezirken zu wählen, damit dergestalt die Intelligenz der Städte zu größerer Geltung gelange. Den neugeschaffenen Kantonen, Graubünden ausgenommen, wurde ein noch schwerfälligeres Wahlsystem gegeben. Die von den Kantonen durch Mannschafts- und Geldkontin-

gente gebildete Bundesarmee war nur etwas über 15,000 Mann stark. Auf der Tagsatzung stimmten Bern, Zürich, Waadt, St. Gallen, Aargau und Graubünden mit zwei, die übrigen mit einer Stimme, aber wie ehemals waren die Abgeordneten durch die Instruktionen ihrer Kantone gebunden. Die sechs Städte Freiburg, Bern, Solothurn, Basel, Zürich und Luzern figurirten abwechselnd je ein Jahr als Vorort. Der Schultheiß derjenigen Stadt, die Vorort war, hieß Landammann der Schweiz, präsidirte die Tagsatzung, leitete die eidgenössischen Geschäfte, theils allein, theils in Gemeinschaft mit seiner Kantonsregierung, und vertrat den Bund gegenüber den Kantonen sowohl als gegenüber dem Auslande. Die Bundesbehörden durften, wenn sich drei Viertel Stimmen dafür ergaben, Krieg erklären, Frieden schließen, Bündnisse eingehen. Von der Tagsatzung wurden die Handelsverträge vereinbart, die Zolltarife geprüft, die Militärkapitulationen eingegangen, Werbungen gestattet oder verboten; sie verfügte über die Bundesarmee, wählte deren Oberbefehlshaber, schritt bei interkantonalen Händeln und kantonalen Unruhen ein und stellte die Kantonsbehörden, welche die Gesetze verletzten, vor einen Gerichtshof, der aus den Präsidenten der Kriminalgerichte aller übrigen Kantone gebildet war. Der Landammann besaß ein Aufsichtsrecht über Flüsse, Straßen und Wege. Innerhalb der Kantone gab es keine politischen Vorrechte mehr. Verbrechern, die von andern Kantonen verfolgt wurden, durfte keine Zuflucht gestattet werden. Der freie Verkehr für Waaren, Lebensmittel, Vieh war gewährleistet. Auch hatte die Verfassung die freie Niederlassung grundsätzlich anerkannt; doch ist später der Niedergelassene von den politischen Rechten des Kantons ausgeschlossen worden. Während das Postwesen

wieder den Kantonen überliefert wurde, durfte im Münzwesen die Tagsatzung einen schweizerischen Münzfuß aufstellen. Sie machte von dieser Befugniß Gebrauch, indem sie anordnete, daß die Kantone bei Prägung der Silbermünzen vom Franken aufwärts den Schweizerfranken = 1½ französischen Franken zu Grund legen sollten. Die Zölle, ursprünglich bedeutend beschränkt, vermehrten sich nachher unter dem Einfluß der napoleonischen Politik, welche die Schweizer zu einem Verbot der Einfuhr von englischen Manufakturen und, behufs Erschwingung der Kosten für Vollstreckung dieses Verbotes, zu einer Grenzgebühr auf alle Waaren zwang. Gelegentlich dieser Angabe mag die weitere gemacht werden, daß die Schweiz zu theurem Preise Salz von ihren westlichen Nachbarn beziehen mußte, weshalb der Volksmund das Bündniß mit Frankreich als „versalzen" bezeichnete.

In Wahrheit hatte Napoleon die Schweiz zu einem Vasallenstaat gemacht. Er sagte selbst: „Nie werde ich in der Schweiz einen andern Einfluß dulden als den meinigen, sollte es mich auch hunderttausend Mann kosten; mir gegenüber ist Euere Neutralität ein Wort ohne Sinn; sie kann Euch nur dienen, so lange ich will." Cynischer noch drückte sich ein Senator schweizerischen Notabeln gegenüber aus: „Ihr braucht keine geistige Bildung", sagte dieser höfliche Franzose, „ihr habt nur für gute Weiden zu sorgen, um euere Kühe zu mästen."

Am besten aber wird der Charakter des Protektorates durch die Thatsache beleuchtet, daß Napoleon 1805 das Dappenthal im Westen der Waadt wegnahm, ebenso 1806 Neuenburg. 1810 wurde der Kanton Tessin theilweise von italienischen Truppen besetzt und der französische Kaiser gab zu verstehen, daß das Gebiet südlich der

Alpen dem italienischen Königreich werde einverleibt werden.

Von rückschreitender Tendenz, hat die Vermittlungsakte dennoch, weil sie an Freisinn den Regierungsgewohnheiten vor 1798 doch außerordentlich überlegen war, nicht geringen Beifall geerntet und manches Gute geschaffen. Zahlreiche Konkordate zwischen den Kantonen, die immerhin bemerkenswerthen Befugnisse der Bundesgewalt selbst, desgleichen die Offenbarung des eidgenössischen Gemeingeistes bei dem großartigen Werke der Linth-Korrektion ließen trotz aller dem „großen Vermittler“ gegenüber zur Schau getragenen Unterwürfigkeit noch der Hoffnung Raum, daß allmälig an Eintracht und Kraft dem Bunde wiederkehre, was ihm in den letzten Jahrhunderten verloren gegangen war.

Ob aber Denen, welche sich mit Vorliebe als die würdigen Nachkommen der alten Eidgenossen aufspielten, viel an der Errichtung eines starken und wirklich freien Gemeinwesens lag, und wie sehr sie nur die Zurückeroberung der Vorrechte planten, soweit die nachrevolutionäre Zeit Solches noch zuließ, dafür sollten bald die Verfassungskämpfe der Jahre 1813 bis 1815 den Beweis leisten. Nicht die Erhebung des gedemüthigten Bundes, sondern dessen noch tiefere Erniedrigung folgte dem Sturze des Protektors. Es drängten die alten Orte zur Herstellung einer über Gebühr mächtigen Kantonalsouveränität; mehrere, Bern voran, verlangten sogar die Herstellung ihrer frühern Grenzen und machten Rechte geltend, welche, kamen sie auch den ehemals besessenen nicht gleich, denselben doch sehr ähnlich sahen. Dem Auslande blieb es vorbehalten, den Bestand der neugeschaffenen Kantone zu retten; erst als der Wiener

Kongreß die Neutralität der Schweiz nur unter der Bedingung versprach, daß die neunzehn Kantone so belassen würden, wie sie unter der Mediationsverfassung gewesen waren, schickten sich die Reaktionäre in das Unvermeidliche. Die Alliirten fügten zu den neunzehn drei weitere Kantone, Wallis, Genf, welches in der Folge durch einige savoyische Gemeinden vergrößert wurde, und das unter preußische Herrschaft zurückgekehrte Neuenburg; Bern erhielt die Stadt Biel und den größten Theil des Bisthums Basel, während von dem letztern kleinere Stücke an Basel und Neuenburg abfielen. Graubünden bekam, einige Jahre später, die österreichische Herrschaft Räzüns, verwahrte sich aber umsonst gegen die Einverleibung von Veltlin, Cleven (Chiavenna) und Worms (Bormio) in das lombardisch-venetianische Königreich[1]). So betrug die Zahl der Kantone zweiundzwanzig, und diese beschworen nun sämmtlich am 7. August 1815 einen **Bundesvertrag**, der „langen Tagsatzung" magere Schöpfung.

Im Bundesvertrag erscheint nicht mehr der Bund als das Wesentliche, längst Bestehende: Die Kantone vereinigen sich, als ob sie nie zuvor eine Eidgenossenschaft gebildet hätten, „durch den gegenwärtigen Bund zur Behauptung ihrer Freiheit, Unabhängigkeit und Sicherheit gegen alle Angriffe fremder Mächte, und zur Handhabung der Ruhe und Ordnung im Innern." Aus dem Bundesstaat, wie ihn die Vermittlungsakte kannte, ist ein Staatenbund geworden. Auf der Tagsatzung gilt der größte Kanton gerade soviel wie der kleinste, jeder besitzt eine

---

[1]) Die Uebergabsurkunde von Räzüns ist abgedruckt bei **Usteri**, Handbuch des schweizerischen Staatsrechts, S. 112. Die Protestation Graubündens daselbst S. 61.

Stimme. Diese oberste Behörde hat eine Bundesarmee und eine eidgenössische Kriegskasse zu ihrer Verfügung; sie wählt den General und die eidgenössischen Obersten, ernennt Gesandte und geht Handelsverträge ein; sie erklärt den Krieg und schließt Frieden und Bündnisse. In den letzten drei Fällen sind zur Beschlußfassung drei Viertel der Stimmen erforderlich. Während der Zeit, da sie nicht tagt, leitet die Regierung des Vororts, welcher zwischen Zürich, Bern und Luzern abwechselt, die Geschäfte, insofern es die Tagsatzung für gut findet: mit Zuziehung von eidgenössischen Repräsentanten. Umsonst hatte Basel die Einrichtung eines wechselnden Vororts nachdrücklich bekämpft und nur von einer Bundesbehörde Heil erwartet[1]). Die Kantone können Militärkapitulationen schließen, ohne die Erlaubniß der Tagsatzung einzuholen; sie haben der letztern nur Kenntniß davon zu geben. Sonderbünde zwischen einzelnen Kantonen und mit dem Ausland sind nicht ausdrücklich verboten; die vorige Einschränkung, daß solche nicht dem Bunde oder den Rechten anderer Kantone nachtheilig sein dürfen, ließ dem Belieben die Thüre weit offen. Streitigkeiten unter den Kantonen sollen von Schiedsrichtern aus unbetheiligten Kantonen geschlichtet werden; nöthigenfalls kann die Tagsatzung den Obmann des Schiedsgerichtes ernennen. Bei äußern oder innern Gefahren hat jeder Kanton das Recht, „die Mitstände zu getreuem Aufsehen aufzufordern." „Wenn in einem Kanton Unruhen ausbrechen, so mag die Regierung andere Kantone zur Hülfe nehmen, doch

---

[1]) „Schweizerischer Volksfreund" vom 30. November 1860, Referat über einen Vortrag Dr. Wieland's: „Basels Antheil am Bundesvertrage von 1814."

soll sogleich der Vorort davon benachrichtigt werden; bei fortdauernder Gefahr wird die Tagsatzung, auf Ansuchen der Regierung, die weitern Maßregeln treffen." „Im Fall einer plötzlichen Gefahr von Außen mag zwar der bedrohte Kanton andere Kantone zur Hülfe nehmen, doch soll sogleich der Vorort davon in Kenntniß gesetzt werden; diesem liegt ob, die Tagsatzung zu versammeln, welcher alle Verfügungen zur Sicherheit der Eidgenossenschaft zustehen." Von der freien Niederlassung ist nicht mehr die Rede. Die Zölle werden gewährleistet, nur der Bezug neuer von der Zustimmung der Tagsatzung abhängig gemacht. Der freie Verkehr wird eingeschränkt. Den Klöstern wird ihr Bestand und Eigenthum ausdrücklich von Bundes wegen garantirt, obwohl sonst alle Fragen der innern Verwaltnng in das Ermessen der Kantone gestellt sind.

Wenn einige Tagsatzungsentscheide die Paragraphen des Bundesvertrages im Sinne der Entwickelung zum Bessern auslegten und zahlreiche Konkordate nützliche Neuerungen anstrebten, so war es doch Alles in Allem ein enger Geist, eine beschränkte Auffassung, welche diese Periode, diejenige der Restauration, beherrschte. 1822 eifert Müller-Friedberg gegen die langen Sitzungen der Tagsatzung: „Es ist ekelhaft, unter dem Namen Vaterland zweiundzwanzig Interessen anzuhören und kombiniren zu müssen — und am Ende rafft in den Kantonen Mancher eine Idee auf, wie er es gemacht hätte, der von dem großen Detail der großen Deliberation nur gar keinen Begriff hat[1])." Und viele Jahre später, aber noch

[1]) Jakob Baumgartner, Erlebnisse auf dem Felde der Politik. S. 17.

unter der Herrschaft des Bundesvertrages, grollte Baumgartner: „Das Vaterland ist in den schweizerischen Rathsversammlungen nur der Aushängeschild, der Opferstock, in den man den abgeschliffenen Pfennig wirft, um die Hunderttausende desto anständiger in eigener Kantonaltasche behalten zu können“ [1]).

Im Postwesen, im Münzwesen, hinsichtlich der Ertheilung der Niederlassung, wo eine Zentralisation so sehr am Platze gewesen wäre, blieb Alles oder das Meiste dem Gutdünken der Einzelstaaten anheimgegeben. Aber nicht blos der Mangel einer die allgemeinen Interessen schützenden Bundesgewalt war zu beklagen; was an guten Grundsätzen der Bundesvertrag noch aufgestellt hatte, wurde von den Kantonen ungestraft mißachtet. Zwar gab es keine Unterthanenlande mehr; die Vorschrift jedoch, daß der Genuß der politischen Rechte nicht das ausschließliche Privilegium einer Klasse der Kantonsbürger sein könne, war ein todter Buchstabe. Das Patriziat ergriff die Zügel der Regierung und frischte in geistloser Wichtigthuerei das Andenken an seine vergangene Größe auf. In Bern hatte die Stadt im Großen Rath 200, das ganze Land blos 99 Vertreter; in Luzern die Stadt und das Land, obwohl letzteres fünf Mal so stark bevölkert war, je 50. In Zürich wählte die Stadt 26, Winterthur 5, die Landschaft 51 Vertreter; diese zusammen wählten 130 Mitglieder indirekt; wahlfähig waren hiebei nur Bürger, die 10,000 Franken versteuerten. Freiburgs Großer Rath bestand aus 108 Patriziern, 4 Kleinbürgern der Stadt und 32 Bürgern aus der Landschaft. In Thurgau wählte das Volk unmittelbar nur 32 Mitglieder,

[1]) Baumgartner, Erlebnisse auf dem Felde der Politik. S. 16.

die 68 andern wurden durch 3 Wahlkollegien ernannt, in deren jedem der Kleine Rath selbst einen bestimmenden Einfluß üben konnte. In Schwyz wählte der Bezirk des Hauptorts in den einfachen Landrath 60 Mitglieder, alle übrigen Bezirke zusammen 36. Die Oberwalliser theilten sich eine größere Stimmenzahl zu, als den zahlreicheren Unterwallisern. Viele Aemter waren von lebenslänglicher Dauer und nur Wenigen zugänglich. Wenn die Staatsstellen schlecht honorirt wurden, so geschah es nicht, um das Volk zu entlasten, sondern um sie nur von reichen Leuten bekleiden zu lassen. Die Haltung der Eidgenossenschaft nach außen aber war nicht rühmlicher als zu Napoleons Zeit. Nach einigem Sträuben gaben Tagsatzung und Kantone den Drohungen der reaktionären Mächte, welche die Ausweisungen von Flüchtlingen verlangten, demüthig nach. Die Aristokraten benutzten sogar die Gelegenheit, nicht blos die Presse in der Besprechung europäischer Angelegenheiten einzuengen, sondern auch die schon zur Mediationszeit wieder in Gebrauch gekommene Zensur zu verschärfen. Auch von dem eben zitirten Müller-Friedberg, dem Landammann von St. Gallen und einem der gebildetsten Staatsmänner dieses Zeitabschnitts, ist erwähnt, daß derselbe neben seinem eigenen Blatte keine Konkurrenz duldete, am wenigsten von untergeordneten Beamten[1]). Der Berner Schultheiß Fischer, ein Mann von bedeutenden Geistesgaben, entblödete sich nicht, die Tagsatzung des Jahres 1830 zu Bern mit einer Rede zu eröffnen, worin er die Thätigkeit der Presse ein elendes Gewerbe nannte, das um seiner Leidenschaft oder

---

[1]) Henne-Amrhyn, Geschichte des Schweizervolkes und seiner Kultur. III. Bd., S. 226.

des Gewinnes willen auf Schadenfreude oder Neid spekulire[1]).

Da rüttelte mit einem Male die Julirevolution alle Geister auf. Wir treten in die Periode der Regeneration ein. Glücklicher als zur Zeit der Helvetik förderte dieser mächtige Aufschwung die Erneuerung des eidgenössischen Lebens aus des Schweizervolkes Eigenheit heraus. Die Wahrheit des Wortes, welches v. Wattenwyl bald nach der Einsetzung des Bundesvertrags gesprochen haben soll: «Notre pauvre boutique est pourrie», mußte der trotzigen Aristokratie offenbar werden. „Der Hahn hat gekräht, die Morgenröthe bricht an", rief jetzt der Thurgauer Bornhauser. Ein neuer Attinghausen, schrieb Bonstetten hochbetagt: „Zschokke! Zschokke! Sind wir nicht Alle ein Klafter höher gewachsen, als wir vor vierzehn Tagen waren? Ist nicht der letzte Julius der Anfang einer neuen großen Epoche der Menschheit?" Und auf dem Tag von Uster, der großartigen Versammlung zürcherischer Bürger, zeichnete Guyer den Charakter der neuen Bestrebungen, indem er als die Forderung der Zeit aufstellte, daß „wir und unsere Enkel nicht aus Gnaden, sondern aus Recht gut regiert werden."

Eine Reihe Kantone änderten ihre Verfassungen; sie proklamirten den Grundsatz der Volkssouveränität, die Rechtsgleichheit zwischen Stadt und Land, welche, wenn auch nicht vollständig, so doch zu einem großen Theil, durchgeführt wurde; ferner die direkte Wahl der Großrathsmitglieder, die Trennung der Gewalten, das Petitionsrecht, die Preßfreiheit, die Freiheit der Gewerbe, freiere

---

[1]) Baumgartner, Die Schweiz in ihren Umgestaltungen und Kämpfen von 1830—1850. I. Bd., S. 10.

Bestimmungen über die Niederlassung und größere Unterstützung des Unterrichts aus Staatsmitteln. In Freiburg forderte man eine Einrichtung der Repräsentation „in Berücksichtigung des doppelten Verhältnisses der Bevölkerung und der Kultur“[1]).

Vorübergehend trennte sich ein Theil des Kantons Schwyz als „Schwyz äußeres Land“ vom andern Theile ab, weil jener nicht dieselben Rechte genoß; dauernd riß sich aus gleichem Grunde 1832 Baselland von Baselstadt los, so daß neben Unterwalden und Appenzell seitdem auch Basel in zwei Halbkantone zerlegt erscheint.

Kaum bedarf es der ausdrücklichen Angabe, daß in Verhältnissen, wie den geschilderten, das schweizerische Verfassungsreferendum verrostet war und günstige Medien für die Volksgesetzgebung sich erst einstellten, als die Regeneration ihren Reigen eröffnet hatte. Sie entzog allmählig den Kleinen Räthen der Repräsentativkantone die Initiative der Gesetzgebung, welche dieselben fast überall ausschließlich, oder nur mit geringen Einschränkungen besaßen, und legte sie in die Hände der Großen Räthe, eine Veränderung freilich nur innerhalb des Rahmens des Repräsentativsystems, aber eine wichtige, weil sie eine Sprosse auf der dialektischen Leiter der demokratischen Ideen ist. Erinnern nicht schon die Namen Große und Kleine Räthe, worunter der letztere der vornehmere, an die Regierungsform der Städte? Das System der Repräsentation spiegelte dieselbe wieder, wenn es auch dem Volk eine größere Vertretung einräumte und viele Freiheiten mit der Revolution in's Land gekommen waren. Vom Kleinen Rath wurde jetzt

---

[1]) Müller-Friedberg, Schweizerische Annalen. II. Bd., S. 495.

ein Theil der Macht an den Großen Rath abgegeben. Analog gingen die Bestrebungen mancher Politiker weiter und forderten die Verlegung der gesetzgeberischen Gewalt in's Volk.

Die Bewegung, welche den Gedanken der Volksgesetzgebung in diesem Zeitraum zuerst trug, ist diejenige des Jahres 1831 im Kanton St. Gallen. Während der zürcherische Verfassungssturm, der auf dem Tag von Uster angeblasen ward, vorzugsweise durch wirthschaftliche Mißstände veranlaßt worden ist und diese wegfegen wollte, hat die St. Gallische Umgestaltung mehr die konstitutionellen Formen berücksichtigt und dieselben fleißiger ausgebildet. Nicht nur drückte sie der Repräsentation ein anderes Gepräge auf, sie bot auch unsern Repräsentativkantonen als neue Institution das Veto. Indessen liegt in dieser Schöpfung nicht einmal der Hauptwerth: Damals wurde der Kampf der Demokratie für das Gesetzesreferendum und die Initiative zum ersten Male in der Eidgenossenschaft und in einer geistig so tief gründenden Art geführt, daß ihm in der Geschichte des politischen Geistes eine Ehrenstelle gebührt.

Nach dem Vorgang St. Gallens ist das Veto 1832 von Baselland und 1841 von Luzern eingeführt worden, und nur der Umstand verhinderte seine fernere Ausbreitung, daß es im letztgenannten Kanton zum Sturze der liberalen Regierung benutzt werden konnte, worauf sich andere liberale Kantone nicht mehr entschlossen, ihm unter ihren Institutionen einen Platz zu gönnen. Daß Wallis sich 1839 dem Veto zuwandte, kann dagegen nicht als ein Ersatz betrachtet werden, weil dieser Kanton zuvor das Referendum besessen hatte, welches allerdings 1802 in der von Napoleon oktroyirten

Verfassung abgeschafft, 1815 aber wieder eingeführt worden war. Ebenso mag als Erfolg des Repräsentativsystems hier die Thatsache angereiht werden, daß Zug 1814 der Landsgemeinde die gesetzgebende Gewalt genommen und ihr nur die Wahl der Magistrate gelassen hat. Schon 1844 ersetzt dann Wallis, welches wir 1839 das Veto einführen sahen, dasselbe wieder durch das Referendum, jedoch nicht dasjenige der Zehnten, sondern das moderne. Waadt greift 1845 zum fakultativen Referendum und zur Initiative. Bern, wo das Referendum seit Jahrhunderten in's Vergessen gekommen war, nimmt dieses 1846 gleichfalls als fakultatives in seine Verfassung auf. Dagegen scheiterten im Großen Rath von Zürich 1842 die Bemühungen für Einführung des Veto's.

Aus der Reihe dieser Erscheinungen glaube ich dreien: den Verfassungskämpfen in St. Gallen, Zürich und Waadt, eine besondere Betrachtung zu schulden. In St. Gallen wurde die Volksgesetzgebung während der Regenerationsperiode zuerst und am nachdrücklichsten verfochten, die Anstrengungen in Zürich sind wichtig als Vorgänger einer spätern durchgreifenden Bewegung, und in Waadt lieferte der Kampf die glücklichsten Resultate.

Drittes Kapitel.

Die Einführung des Veto in St. Gallen.

Als gegenüber dem büreaukratischen Regierungssystem der Gedanke sich Bahn brach, es müsse das Volk zum wirklichen Souverän erhoben werden, erblickten die Leiter der st. gallischen Volkspartei das Instrument hiefür zuerst in dem föderalistischen Referendum, trotzdem mittlerweile die französischen und helvetischen Erfahrungen dasselbe theoretisch überwunden hatten. Nebenher liefen Forderungen wie Reduktion des Großen Rathes auf hundert Mitglieder und die Wahl auch der höheren Gerichte durch das Volk. An der Spitze der Demokraten standen Diog, Eichmüller, Graf. Der erstgenannte war der Philosoph und parlamentarische Redner der Partei, der zweite, ein Pintenwirth und fleißiger „Bibelleser", der Volksmann — „Demokrat bis in Tod", wie er sich schrieb —, der dritte ein bäuerlicher Diplomat, welcher auch im Rathssaal viel gelehrtere Leute auszustechen wußte[1]).

Anfänglich versagte die herrschende Richtung selbst die förmliche Erklärung der Volkssouveränität, wofür sich im Großen Rath nur zwei Mitglieder, Carl Curti von Rapperswil und Steinach von Utznach aussprachen[2]).

---

[1]) Vergl. meine Schrift: „Zur Geschichte der Volksrechte", st. gallische Erinnerungen an die Jahre 1830 und 1831. — Dr. Anton Henne, Die schweizerische Revolution 1798 bis 1834. S. 123. — Ein wohlmeinendes Wort eines st. gallischen Bürgers an seine Mitbürger. S. 6. — Ueber die neue Verfassung des Kantons St. Gallen. Ein Gespräch zwischen dem Ammann und seinem Nachbar Hans Jörg. S. 9.

[2]) Henne, Die schweizerische Revolution 1798—1834. S. 129.

Dabei brachte das Postulat einer Sanktion der Verfassung durch die Gesammtheit die Geister in einen Zwiespalt. „Man gab zu bedenken", schreibt Baumgartner, „was es denn für eine sonderbare Bewandtniß hätte, wenn z. B. zwar 3/5 der Kreisversammlungen die neue Verfassung genehmigen, 2/5 aber dieselbe verwerfen würden, während es gleichwohl möglich wäre, daß die 2/5 an Population die stärkern sein könnten"[1]).

Schon in einer Flugschrift „Volksthümliche Ansichten oder die ganze neue Verfassung des Kantons St. Gallen", welche 1830 herauskam, verlangte übrigens ein „freiheitsliebender Toggenburger", daß nur die Artikel „in der Verfassung und im Gesetze", welche vom Volke in den Bezirkslandsgemeinden „durch absolute Mehrheit in und durch zwei Drittheile von derselben" (denselben?) angenommen worden sind, in Kraft erwachsen sollen. „Daher haben Kleine (Regierungs-) und Große Räthe, wie jeder andere Bürger das gleiche Recht, Verfassungs- oder Gesetzes-Vorschläge zu machen, zur Prüfung an den sämmtlichen Großen Rath und durch denselben an das Volk gelangen zu lassen." „Wohl bemerkt, ihr Bürger!" wird zu dem Vorschlag hinzugesetzt, „auch die Gesetze müssen vom Volk genehmigt werden; denn wir könnten eine Verfassung erhalten nach Wunsch, dürften wir aber zu den Gesetzen nichts sagen, als durch Petitionen an den Großen Rath, so wären wir wieder bereits so schlimm daran wie jetzt." Die hier begehrte Volksabstimmung ist eine nicht näher umschriebene Initiative, und das föderalistische Ver-

---

1) Baumgartner, Erlebnisse auf dem Felde der Politik. S. 219.

fassungs- und Gesetzesreferendum: in dem einzelnen Bezirk soll die Mehrheit der Stimmenden entscheiden, im Kanton die Zweidrittelmehrheit der Bezirksvoten, — ein System des „demokratischen Föderalismus“, welches im Kanton Schwyz, wo neben der Kantonslandsgemeinde Bezirkslandsgemeinden existirten, ein bestrittenes Dasein hatte, auch im Kanton Aargau von dem Agitator Heinrich Fischer, Wirth in Meerenschwand, dem aargauischen Eichmüller gefordert wird, und andererseits Bornhauser in Thurgau veranlaßt, gegen die Volksabstimmungen Partei zu ergreifen, weil dieselben den Charakter aller repräsentativen Verfassungen zerstören und die Gesetzgebung auf den Standpunkt der Kindheit zurückdrängen müßten[1]). Andere Publikationen aus demselben Jahr sind dagegen von so grundsätzlichen Forderungen noch weit entfernt, obwohl sie sich auch das beliebte Prädikat des „Freimüthigen“ beilegen. Sie wollen die Initiative der Gesetzgebung dem Staatsrath belassen und betrachten es schon als einen Fortschritt, wenn auch ein einzelnes Mitglied des Großen Rathes Mängel der Gesetzgebung rügen dürfe. Sie reden von den Folgen der „Revolution“, der „Anarchie“, von den „Marktschreiern“, die zum Aufruhr auffordern, den „Aventuriers, Intriguanten, Raubthieren“, — sie warnen, daß nicht die Unabhängigkeit des Kantons und der ganzen lieben Schweiz auf's Spiel gesetzt werde, „die es im Vergleich mit andern Staaten immer noch

---

[1]) Steinauer, Geschichte des Freistaates Schwyz. II. Bd., S. 194. — Müller-Friedberg, Schweizerische Annalen. I. Bd., S. 462; II. Bd., S. 224 ff. und III. Bd., S. 230. — Vergl. Wie kam das Schweizervolk aus dem Zustande der Unterthänigkeit zur Souveränität. Von einem Bürger des Kantons St. Gallen. S. 23.

himmlisch hatte", — sie mahnen: „Betragt Euch als Christen, dieses ehrwürdigen Namens würdig"[1])!

Im Verfassungsrathe forderte nun Major Felix Diog aus Rapperswil die Gesetzgebung durch das Volk. Ein Spottlied aus jener Zeit nennt ihn den Verfassungsrath „mit Heldenaug' und Felsenstirn, mit viel Geschrei und wenig Hirn"[2]), während ihm eine Art Parlamentsalmanach, der damals erschien und den Herren Merz und Hungerbühler als Verfassern zugeschrieben wird, „konfuse Belesenheit" vorwirft und im Uebrigen bemerkt, Diog habe sich „an die Spitze der Landsgemeindler" gestellt, deren „dunkelm demokratischen Gefühl und vagem Hin- und Hertappen nach appenzellischen Regierungsformen der denkfertigere Kollege nunmehr Haltpunkt und Leitstern wurde." „Wenn nicht in theoretischer, doch gewiß, wie es scheint, in praktischer Hinsicht Zögling der sensualistischen Schule Volney's und seines Catéchisme du citoyen français[3]), offenbarte er in den meisten seiner Vorträge, welch' materialistische Ansicht er sich von Staat und Staatsleben gebildet habe"[4]). Persönlichen Mittheilungen zufolge war Diog ein Verehrer Hegel's und seine Aeußerungen enthalten Anklänge an die Hegel'sche Rechtsphilosophie.

---

[1]) Der freimüthige Unter-Toggenburger an seine lieben Mitbürger des Kantons St. Gallen, und: Der Nachläufer des freimüthigen Unter-Toggenburgers.

[2]) Baumgartner, Erlebnisse auf dem Felde der Politik. S. 335.

[3]) Die später „La loi naturelle" betitelte katechetische Schrift, in deren elftem Kapitel die „liberté" und die „égalité" als „attributs physiques, inhérents à l'organisation de l'homme" bezeichnet sind.

[4]) Verzeichniß der Verfassungsräthe des Kantons St. Gallen. St. Gallen 1831.

Diog's Reden sind in hohem Grade beachtenswerth. Aus den fragmentarischen Aufzeichnungen Henne's[1]), seines Gegners, in denen wir sie besitzen, erhellt zur Genüge, daß dieser Anwalt der Volksrechte das innerste Wesen derselben erfaßt hatte und es verstand, seine Anschauung in Sätze von epigrammatischer Schärfe auszumünzen. „Mir handelt es sich", sagt er bei Berathung der Verfassung, „vor allem Andern um den Grundsatz, von dem unser Werk ausgehen soll. Ich kenne nur einen. Dieser ist die Volkssouveränität. Souverän ist der Höchste. Sein Wille ist Gesetz. Nun aber reden einige von repräsentativer Souveränität, welche nichts Anderes ist als ein Abtreten derselben. Wer delegirt, ist nicht mehr Souverän, und ich behaupte, wo ein Großer Rath die Gesetze sanktionirt, ist die Verfassung eine Lüge." Diog kennzeichnet treffend den Unterschied zwischen der radikalen und der demokratischen Schule, wenn er bemerkt: „Es scheint, uns will das Prinzip, das Fundament entwischen. Man will hier das Beste des Volkes als solches aufstellen. Es handelt sich aber nicht um das Beste, sondern um das Rechtliche, um das, was ihm (dem Volke) gehört. Man hat das Volk mündig erklärt; gibt man ihm durch den Großen Rath einen Vogt, so ist es nicht mehr mündig." „Ich wiederhole, daß ich nicht das Beste suche, sondern das Rechtliche. Am Ende könnte behauptet werden: eine konstitutionelle Monarchie ist das Beste. Ich warne jeden vor dem Grundsatze des Besten, das Rechtliche allein ist die Richtschnur. „Lieber minder Gutes als (doch) nicht das Beste; das Beste aber ist das Recht." Gegenüber

[1]) Verhandlungen des Verfassungsraths vom Schweizerkanton St. Gallen, denen auch die folgenden Redebruchstücke entnommen sind.

den schwankenden Ansichten, welche die herrschenden Klassen über das Staatswohl haben, erblickte Diog also in dem Willen des Volkes selbst das sichere Instrument des Fortschritts. Vor Allem aber war ihm die Frage der Volksgesetzgebung eine Rechtsfrage; er wollte alles Recht aus dem Volkswillen geschöpft wissen.

Ueberhaupt finden wir in diesen st. gallischen Verfassungsdebatten bereits die durchgreifendsten der Beweisgründe, welche in der Folge für und gegen das Repräsentativsystem in's Feld geführt worden sind. Felix Helbling, später Landammann von St. Gallen, bemerkt gegenüber Diog, einig seien die Parteien darüber, daß das Volk souverän sei, aber der Souveränität könne verschiedener Ausdruck gegeben werden. „Die Souveränität", sagt er, „ist das Recht, sich allseitig frei bilden und gestalten zu können. Die Frage jedoch über Art und Weise ist eine zweite. Sie ist rein oder repräsentativ. Es herrschen zwei Meinungen darüber; ich halte für unser Volk die stellvertretende für die beste. Soll das Volk frei werden, so sind Erziehung und Polizei nothwendig. Gerade an diesem fehlt's allen Demokratieen." „Die Souveränität des Volks", betont derselbe, „ist unbestreitbar nahe. Ein Anderes ist aber, zu bestimmen, ob das Volk selbe unmittelbar ausüben oder aber einer aus ihm hervorgegangenen Behörde übertragen werde. Des Volkes Garantie bleiben kurze Amtsdauer (der Behörden), Antrags- oder Petitionsrecht und das Recht des Widerstandes gegen unbefugte Eingriffe. Darin besteht die wahre Höhe und Blüthe eines Volkes, die reine echte Demokratie." In diesen Worten ist also wohl die Anerkennung der Volkssouveränität ausgesprochen, aber zugleich klingt die Befürchtung durch, daß es nicht zum Nutzen des Staates wäre, wenn das Ueber-

gewicht der leitenden Klassen der unumschränkten Macht des Volkes Platz machen müßte.

Unumwundener bezeichnet der Historiker Anton Henne aus Sargans die Masse als unfähig, die Gesetzgebung in die Hand zu nehmen. „Man spricht von unmittelbarer Gesetzgebung des Volkes. Vor kurzer Zeit wurde einem unserer ersten Staatsbeamten die Bearbeitung unseres bürgerlichen Gesetzbuches übergeben, ein Werk, das in alle unsere Lebensverhältnisse tief eingreift. Ich habe die Rechte studirt und viel über unsere Verhältnisse nachgedacht, werde mich aber hüten, ohne langes, gründliches Studium ein Urtheil oder eine Sanktion darüber abzugeben. Wie soll nun das der schlichte, gemeine Mann? Er mag sein Vieh, seinen Acker, seinen Pflug, sein Handwerk, seinen ganzen Haushalt gründlich versehn; aber unsere Zeiten sind anders geworden. Wir können nicht Gesetze haben, die man an fünf Fingern abzuzählen vermöchte." Henne vergleicht die Schweizerkantone, welche der direkten Gesetzgebung entbehrten, mit denen, die sie seit Jahrhunderten ausüben, und findet in den ersteren Alles besser: die Gesetze, den Gerichtsgang, die Verwaltung, das Schul- und Kirchenwesen. „Nur dort", ruft er aus, „sind die heiligsten Interessen gesichert, wo der Volkswille durch die Besten ausgeübt wird. Dies ist aber in größern Kantonen nur in der stellvertretenden Verfassung möglich. In andern als repräsentativen Verfassungen lebt kein Volkswille, sondern blos mehrere Willen verschiedener Landschaften und in diesen Landschaften der Wille einiger Anführer und Häuptlinge, oft selbstsüchtiger Demagogen und ihrer Haufen, so daß ich das, was Einige reine Demokratie nennen, die allerunreinste nennen möchte." Ich wieder-

hole: Garantie, Gewährleistung hat das Volk nur dann, wenn es nach einem klaren Grundgesetz die Staatsgewalt durch selbstgewählte verantwortliche Stellvertreter ausüben läßt. Die volle Souveränität bleibt in seiner Hand, weil es sie zurückbehält. Ihm bleibt das Recht freier Anträge, Petitionsrecht genannt, die freie Presse, kurze Amtsdauer, Oeffentlichkeit des Staatshaushaltes, somit die oberste Staatsaufsicht."

Diog entgegnet: „Wahrhaft, die Mehrheit ist nicht der schlechtere Theil! Stolz ist das Wesen des Republikanismus. Die Auswüchse daran und das Schlechte sind zu verhindern durch gute Schulen und Preßfreiheit." Besonders prägnant sind die Worte: „In Streitfällen zwischen dem Staatswohl und der Freiheit der Bürger ist letztere das Erste. Nicht genug kann man Republikaner vor der Despotie der Beglückungsgewalt warnen. Es ist ein Anderes, wenn man zwischen Gut und Besser oder Bös und Gut wählen muß. Ich halte den Grundsatz: „Es lebe das Recht und sollte darüber die Welt zu Grunde geh'n" für das größte Unrecht. Aber auch den: „Es gibt kein Recht gegen das Bessere" für zu gefährlich, weil, der ganzen Geschichte zufolge, seinem leichten und schrecklichen Mißbrauch nicht ganz vorgebeugt werden kann. Unter dem Vorwande des Bessern darf das Recht nicht ganz unsicher werden." Den Einwand übrigens, daß er konsequenterweise auch die Ausübung der exekutiven und richterlichen Gewalt dem Volke übergeben müßte, widerlegt er mit den Worten: „Wenn ich vorschreiben kann, wie vollzogen und gerichtet werden soll, kurz, wenn ich Gesetzgeber bin, was kümmert's mich, wer vollzieht und richtet? Was ausgeübt wird, nicht wer ausübt, ist hier die Frage." Und ein Anhänger Diog's, Jakob Göldi,

sagt, indem er darauf hinweist, daß man dem Volke das Recht eingeräumt habe, über die Verfassung abzustimmen: „Warum traut man dem Volke die Fähigkeit zu, dieses Grundgesetz zu sanktioniren, nicht aber, die weniger schwierigen daraus abzuleitenden Gesetze? Und dennoch ist Allen hinlänglich bekannt, daß sich das Volk mit den Gesetzen viel mehr abgibt, als mit der Verfassung. Ich bemerke eine Tendenz gegen das Volk als eine unwissende Masse, der man nichts in die Hände geben dürfe. Geben wir ihm, was ihm gebührt. Der Ungebildete kann sich ja belehren lassen, der gesunde Verstand wird siegen."

Daß Diog neben dem Referendum auch der Gedanke an die Initiative vorgeschwebt haben muß, beweist der Ausspruch: „Nach meiner Ansicht besteht der höchste souveräne Wille nicht nur im Verbieten, sondern auch im Gebieten dessen, was er will. Das Volk soll nicht bloß eine gesetzprüfende Behörde sein; die Gesetze müssen aus dem Volkswillen hervorgehen." In die Verfassung will er die Bestimmung aufgenommen wissen, es komme dem Volke die „Gesetzgebung" zu, wogegen dann Helbling geltend macht, ein freies Volk gebe sich wohl die Gesetze, „jedoch nicht so, daß es dieselben entwerfe"; „Gesetzentwerfer" seien die Repräsentanten, das Volk dagegen könne durch Petitionen Gesetze fordern. Aehnlich wie Helbling legt Advokat Good Diog gegenüber den Begriff der Souveränität aus. „Gesetzgeber ist nicht der, welcher die Gesetze abfaßt, sondern der, welcher sie geltend macht, welcher als Souverän einen von wem immer verfaßten Gesetzesentwurf zur verbindlichen Vorschrift macht."

Auch die „Erläuterung" der Gesetze sollte nach Diog's Wunsch Sache des Volkes, nicht des Großen Rathes sein[1]).

[1]) Baumgartner, Erlebnisse auf dem Felde der Politik. S. 445.

In Petitionen, die hauptsächlich Bürger von Städten dem Verfassungsrathe einreichten, wurden gegen das Gesetzgebungsrecht des Volkes die schwersten Bedenken erhoben. Da heißt es in einer dieser Petitionen: „Wir vom Volke und für das Volk begreifen nicht, wie die zerstreuten Bürger von ihren Beschäftigungen zur Berathung der zahlreichen und weitschichtigen Gesetzesentwürfe, für welche sie weder Sinn noch Interesse haben können, nur zusammenzubringen seien. Offenbar würde blos eine Anzahl von unruhigen Müßiggängern den nothwendigsten und wohlthätigsten Gesetzen im Namen des Volkes die Genehmigung verweigern und dadurch unsern Kanton einer gesetzlosen Willkür preisgeben." „Das beste Gesetz", sagt eine andere Petition, „kann angefochten und selbst verworfen werden, theils aus Mangel an gehöriger Kenntniß, theils weil es gegen das Interesse einzelner oder mehrerer einflußreicher Personen streitet. Und wie oft wird dieses der Fall sein, da selbst die Interessen unserer fünfzehn Bezirke nicht die nämlichen sind? Läßt sich wohl erwarten, daß jeder einzelne Bezirk in seiner Masse sein eigenes Interesse dem Wohl des Ganzen hintansetze? Wie leicht kann das beste Gesetz während seiner Schauausstellung dem Volke verdächtig und verhaßt gemacht werden durch absichtlich irrige, boshafte Verdrehung von Parteimännern!" Eine dritte Petition drückt sich noch offener dahin aus: „Das Volk selbst, ganz ohne gesetzgeberischen Takt, würde durch Demagogen oder vielmehr Anarchisten über seine wahren, heiligen Interessen getäuscht, und sein etwa noch vorhandener guter Sinn, statt gebildet, verstümmelt werden" [1]).

[1]) Henne, Volkswünsche bei Anlaß der St. Gallischen Verfassungsverbesserung. — Baumgartner, Erlebnisse. S. 475 ff.

Die Schule, welche die Einführung der direkten Volksgesetzgebung befürwortete, unterlag. Aber es wurde immerhin ein bedeutender Schritt nach der letztern hin gethan; das Wort Souveränität blieb kein leerer Schall, man gab ihm einen Inhalt. Dieser Inhalt hieß Veto. Als die Aufregung der Bevölkerung während der Debatten des Verfassungsrathes auf's Höchste gestiegen war, schlug Henne das Veto vor, dessen Entstehungsgeschichte in folgenden Worten gegeben ist. „Um das Volk völlig zu sichern", sagte er „und die streitenden Ansichten in unserer Mitte zu versöhnen, bin ich diese Nacht (vom 13. auf den 14. Januar 1831) auf einen Mittelweg verfallen. Außerdem, daß das Volk das Grundgesetz, die Verfassung, selbst macht und aufstellt (d. h. über die Verfassungsvorlage abstimmt), nach welcher sich alle Gesetzgebung regeln muß, schlage ich vor, daß drei Wochen vor dem (Zusammentritt des) Großen Rath(es) jedesmal die Tagesordnung der Geschäfte nicht etwa blos den Mitgliedern zugestellt, sondern dem Volke bekannt gemacht, dessen Wünsche einvernommen und erwogen werden. Sind die Gesetze vom Großen Rath diskutirt und beschlossen, so kehren sie nochmals vor das Volk, das durch einen gewählten Bürgerausschuß selbe prüfen mag. Findet es sie volkswidrig oder gegen die Verfassung, so mag es, wie die Volkstribunen Roms, sein Veto einlegen, d. h. die Vollziehung des Gesetzes verweigern. So sind die Gesetze wahrhaft außer der Möglichkeit, dem Nationalwillen entgegen zu stehen." Henne wurde hauptsächlich unterstützt von Dr. Fels, welcher die Analogie des monarchischen Staates herbeiholte, wo „die Königswürde ihr Veto gegen mißfällige Ministerialentwürfe ausübe."

Man konnte nun, berichtet Baumgartner — und wir wollen ihm fast Wort für Wort folgen — den Widerstand gegen das Gesetzgebungsrecht des Volkes als gebrochen ansehen. Die Demokratie blieb starr bei ihrer Ansicht, ohne ein Jota nachzugeben; von den Repräsentativen gingen die meisten zum Veto über. Die Diskussion hatte nämlich eine solche Wendung genommen, daß voraussichtlich nur noch darüber gestritten und abgestimmt werden konnte, ob die Gesetze zu förmlicher Annahme oder Verwerfung oder aber zu bloßer Verweigerung der Anerkennung an das Volk gelangen sollen. Einen Antrag zu unbedingter Handhabung des Repräsentativsystems brachte Niemand zur Abstimmung. Daß es nicht geschehen, bemerkt der Chronist, beweise zur Genüge, wie sich im Laufe der zwei Tage, besonders während der fünf- bis sechsstündigen Berathung des zweiten Tages, die Stimmung in der Versammlung gestaltet; „Henne's und Fels' Reden, geistreich wie gemüthlich vorgetragen, hatten die Gemüther übermannt.“ Das, wie diese Erklärung lehrt, der römischen Geschichte entnommene Veto, welches ebensogut aus geringerer Entfernung, aus der französischen Revolutionszeit, hätte herbeigeholt werden können, wurde vom Verfassungsrathe mit 75 gegen 66 Stimmen, wovon die letztern für das Referendum einstanden, durch folgende Sätze in die später vom Volke sanktionirte Verfassung aufgenommen:

„Das Volk des Kantons ist ein souveränes Volk; die Souveränität, als der Inbegriff der Staatshoheit und der obersten Gewalt, ruht in der Gesammtheit der Bürger. Das Volk übt in Folge dessen das Gesetzgebungsrecht selbst aus und jedes Gesetz unterliegt seiner Genehmigung. Das Recht dieser Genehmigung übt das

Volk dadurch aus, daß es nach Erlassung eines Gesetzes binnen zu bestimmender genüglicher Frist in seiner Mehrheit die Anerkennung und Vollziehung eines Gesetzes vermöge seiner souveränen Gewalt verweigern kann."

Hiemit war die Partei der direkten Gesetzgebung noch nicht ganz geschlagen. Ihre Gegner sahen sich genöthigt, das Veto, welches nicht einer politischen Grundanschauung entsprungen, sondern nur ein Einfall und ein beschwichtigendes Zugeständniß war, durch eine höchst bedenkliche Art der Volksabstimmung sicher zu stellen. Der Verfassungsrath beschloß nämlich, daß sämmtliche in den Kreisversammlungen nicht erscheinende Bürger zu den Annehmenden zu zählen seien. Dazu hatte er keinerlei Recht. Im Gegentheil wich er derart kecklich vom Recht ab, denn bisher waren stets nur die Anwesenden gezählt worden, und das Gesetz, welches dies feststellte, hatte der Verfassungsrath weder aufgehoben noch aufheben können. Schlagend wies Pfarrer Steiger von Sennwald nach, daß der Verfassungsrath nur innerhalb der bestehenden Gesetzgebung den Modus der Verfassungseinführung bestimmen durfte[1]). Die Anwesenden, welche für Annahme stimmten, betrugen denn auch nur 9190, die Anwesenden, welche verwarfen, 11,091, und einzig indem man die 12,692 Abwesenden zu den Annehmenden hinzuzählte, trat die Verfassung mit dem Veto in Kraft. Aufrichtige Männer ihrer Gegenpartei haben eingeräumt, daß die Abstimmung ein moralischer Erfolg der Demokraten gewesen sei.

Aber selbst gegen die Anhänger des Veto's schleuderten jetzt die Priester der reinen Repräsentation ihren Bann-

[1]) Baumgartner, Erlebnisse auf dem Felde der Politik, S. 608.

fluch. Man nannte die neue Verfassung von St. Gallen entsetzt eine ultra-demokratische; in der „Augsburger Allgemeinen Zeitung" schilderte eine schweizerische Feder — man glaubt, diejenige Usteri's — mit Bedauern die Verirrung der Freisinnigen, und die „St. Galler Zeitung" schalt das Veto ein Kasperltheater, welches demagogische Bajazzen aufgeschlagen hätten. Im Grunde besehen, sei dasselbe noch viel schlimmer als die Landsgemeinden und am Ende werde noch gar „fremde Einmischung" solchem Zustande ein Ende bereiten müssen. „Währenddem in den meisten Kantonen das Verfassungswerk ruhig, nüchtern und weise durch Kommissionen gedieh, geschah Solches im Kanton St. Gallen nur, o Gott! durch wen? So ist's keine Freude mehr, ein St. Galler zu heißen, und Viele erklären allerorten, daß, wenn dieses verderbliche Gesetz-Veto nicht zurückgenommen werde, sie sich lieber an Appenzell, Glarus, Schwyz oder Zürich anschließen möchten. Traurig wäre es, wenn uns erst die Zukunft belehren müßte[1])! Auch Müller-Friedberg, welchen der Verdruß über den Umschwung des Jahres 30 aus dem Lande trieb, machte kaum einen Unterschied zwischen den repräsentativen und demokratischen Fortschrittsmännern. „Die gedruckten Verhandlungen", sagt er über den Verfassungsrath, „enthielten den ganzen Redeprunk zur Selbstzufriedenheit der Sprechlustigen; doch nur im Kanton St. Gallen und für den Augenblick interessirten sie; für die Geschichte sind sie ein zerronnener Nebel, Gott gebe vor einem wärmenden Sommertage." Von der demokratischen Demonstration eines Volksauflaufes meint er,

[1]) **Baumgartner**, Erlebnisse auf dem Felde der Politik, S. 479.

derselbe habe den Boten des Rathes, also auch der Repräsentativen, seinen Stempel aufgedrückt. Die Demokraten selbst aber waren ihm „die modernen Cyniker“[1]). Man urtheilte also weiter rechts über die Repräsentativen gerade so, wie sie über die Demokraten.

Viertes Kapitel.

Die Niederlage des Veto in Zürich.

Im Jahre 1839 war in Zürich die radikal-fortschrittliche, aber dabei autoritäre Regierung gestürzt worden und es kamen die Konservativen an's Ruder. Vielleicht trieben jetzt die Wünsche für Erweiterung der Volksrechte deshalb eher an die Oberfläche, weil die volksthümliche Richtung sich durch ihren Sieg gestärkt fand und zu hoffen wagte, die von ihr emporgetragene Regierung werde zur Gewährung demokratischer Zugeständnisse geneigt sein.

Zugleich mit dem Verlangen, daß der Große Rath sich nicht mehr durch eine Anzahl von ihm selbst gewählter Mitglieder ergänze, stellte Alt-Statthalter Zwingli in Zürich im Jahre 1842 an die genannte Behörde die Bitte, daß über alle von dem Großen Rathe erlassenen Gesetze den Gemeinden das Veto vorbehalten bleibe. Er wurde hierin bald unterstützt von den Gemeinden Erlenbach, Wädensweil, Horgen und Rüti. Die Petenten begründeten ihr Begehren, indem sie auseinandersetzten, daß die Gesetze,

[1]) Baumgartner, Erlebnisse auf dem Felde der Politik, S. 479. — Müller-Friedberg, Schweizerische Annalen. III. Bd., S. 44.

wenn vom Volke selbst genehmigt, williger befolgt würden und in diesem Falle der wünschenswerthe Einklang zwischen Behörden und Volk eher vorhanden sei. Der Einwurf, das Volk sei unfähig, die Gesetze zu beurtheilen, könne nicht verfangen, weil dasselbe auch für fähig gehalten werde, die Gesetzgeber zu ernennen und selbst über das wichtigste Gesetz, die Verfassung, abzustimmen. Auch hätten die in andern Kantonen gemachten Erfahrungen solche Behauptungen bereits widerlegt. Besitze das Volk den verlangten Antheil an der Gesetzgebung, so werde letztere mehr seinen Interessen angepaßt werden. Einem in der Volksabstimmung genehmigten Gesetz müßte viel größere Kraft und Dauer eigen sein. Erst, wenn das Veto verfassungsmäßig bestehe, sei auch das Grundprinzip der Verfassung, die Volkssouveränität, durchgeführt[1]).

Auf diese Vorstellungen, denen schon früher verschiedene und selbst einige schon vor 1839 vorausgegangen waren[2]), sah sich der Große Rath endlich veranlaßt, die Frage zu behandeln. Es geschah von zahlreichen Rednern in einer langen Debatte, worin man sich auf Grundlage eines Entwurfes bewegte, welcher das Veto für alle Gesetze forderte, ihm dagegen die Großrathsbeschlüsse, Staatsverträge, Konkordate und Tagsatzungsinstruktionen nicht unterstellen wollte. Wenn innerhalb 45 Tagen, vom Erlasse eines Gesetzes an, in einer Gemeinde der sechste Theil der Bürger eine Versammlung behufs Ergreifung des Vetos verlangte und die absolute Mehrheit aller Bürger im Kanton sich derart in den Vetogemeinden gegen das Gesetz aussprach, so trat dasselbe nicht in Kraft. Neben

[1]) Verhandlungen. S. 15 und 119.

[2]) Daselbst. S. 15 und 202.

diesem Entwurf machten sich übrigens bald auch besondere Anträge geltend, so einer, welcher die Ausdehnung des Vetos auf Staatsverträge und Konkordate forderte.

Im Vordergrunde der Berathung stand die konstitutionelle Frage. Oberstlieutenant Rüscheler bezeichnete die Gewalt des Großen Rathes, sei dieser einmal gewählt, als eine viel zu bedeutende, wie sie im germanischen Europa kein Fürst gegenüber seinem Volke besitze. Dieselbe bedürfe darum einer Eingrenzung durch das Veto, und habe man doch einmal das Prinzip der Volkssouveränität in der Verfassung ausgesprochen, was nicht der Wunsch des Redners gewesen, so würde es als Heuchelei erscheinen, wenn man jene nicht zu einer Wahrheit machen wollte. Sobald die ständische Vertretung durch die Kopfzahlvertretung ersetzt sei, so befinde man sich in der reinen Demokratie; einzig, weil das Volk in einem großen Kanton nicht in einer Landsgemeinde zusammenkommen könne, keineswegs aber deshalb, weil es sich nicht für souverän halte, habe derselbe eine Repräsentation geschaffen. Im Gegensatze hiezu das Veto als eine Institution auffassend, welche noch dem Repräsentativsystem angehöre, kam Bürgermeister Mousson dennoch zu ähnlichen Schlüssen. So wenig das Veto des nordamerikanischen Präsidenten, meint er, dem Repräsentativsystem widerspreche, ebenso wenig thue dies das Veto des Volkes, und so wenig durch das erste mit gouvernementalem Charakter Amerika eine Monarchie, so wenig werde durch das zweite mit volksthümlichem Charakter Zürich eine reine Demokratie. Aber es löse das Veto die Widersprüche in der Anschauung von Rath und Volk über die Gesetzgebung. Jeder Staat, fügte Bürgermeister von Muralt hinzu, weise eigentlich in irgend einer Form das Veto auf. In Monarchieen werde es geübt

durch die beiden Kammern und bei uns habe es zu Zeiten ein Rath gegen den andern besessen.

Dagegen warnte Dr. Furrer gegen eine Form der Volkssouveränität, welche mit Nothwendigkeit zur Demokratie treibe. „Eine repräsentative Verfassung", sagte er, „ist ein unglückliches Mittelding." Stadtschreiber Gysi meinte, einen verwandten Gedanken äußernd, das Volk, einmal im Besitze des Veto, werde erklären, dieses nütze nichts, aber dafür soll man ihm eine Form geben, die nütze. So liege in dem Veto der Keim des Bösen; dasselbe führe zum Referendum. Bluntschli stritt gegen das Prinzip der Volkssouveränität überhaupt. Am Schroffsten aber drückte sich von Escher vom Berg aus, indem er das verlangte Veto unterschieden wissen wollte von dem in Monarchieen, sowie in der nordamerikanischen Republik bestehenden, und ausrief: „Weit entfernt, ein Gegengewicht zu sein, ist es vielmehr die Potenzirung, das Auf-die-Spitze-Treiben eines Elements, und zwar des herrschenden, demokratischen, d. h. desjenigen Elementes, das seiner Natur nach vor den andern geneigt ist, den Staat einem Zustande von Barbarei entgegenzuführen. Und dieses Veto, dieses unächte Veto ist es, womit der Kanton Zürich heute beschenkt werden soll, . . . derselbe Kanton, welcher es noch immer gerne hat, wenn man ihn für die Attika der Schweiz gelten läßt. Wohl weiß ich die Antwort: es sei auch hier weit mehr auf Gegengewicht als auf Potenzirung abgesehen; der Große Rath von Zürich sei ein gesetzgebender Körper, so mächtig, wie man ihn in Republiken nirgends antreffe, sozusagen ein kollektiver Autokrat, eine Behörde ohne alle Kontrole und Gegengewicht; diese Kontrole, dieses Gegengewicht könne nur im Volke gesucht werden u. s. w. Im Volke! Als ob nicht eben

dieses Volk in diesem Großen Rathe personifizirt sei! und in welcher Ausdehnung personifizirt! Auf je tausend Seelen einen Repräsentanten! Ich sage Seelen, denn Weiber, Kinder, selbst Blödsinnige und so weiter sind in diesen Seelen inbegriffen . . . Das ist doch gewiß aller Ehren werth und sollte, so scheint es, auch den Ungenügsamsten befriedigen. Dazu kein Census, nicht einmal der Wählbarkeitscensus, den wir in der Mediationszeit hatten." Man habe gesagt, setzte Herr von Escher hinzu, „das Stücklein" komme wieder vom See und aus dem Oberland (den damals als widerspänstig angesehenen Gegenden), worauf ihm Hausammann entgegnete, daß die wahre Freiheit noch nie aus den „Schlössern" gekommen sei.

Als Vorzug des Vetos wurde gerühmt, daß es die Gesetzesfabrikation gebührend verlangsamen werde, was Andere hinwieder durch öftere Berathungen im Schooße der Behörde oder selbst durch ein Suspensiv-Veto des Regierungsrathes zu erzielen hofften. Aber mehr als dieser Punkt drehte sich der Streit um die Frage, ob das Volk fähig sei, über die Gesetze zu entscheiden oder nicht. Zahlreiche Redner verneinten dies. Dem Volke, setzten sie auseinander, fehle es hiefür an den nöthigen fachwissenschaftlichen Kenntnissen; dasselbe könne die Nothwendigkeit vieler Gesetze, die vom Guten, nicht einsehen. In materiellen Fragen würde das Volk engherzig sein. Dann aber sei auch der Kanton Zürich viel zu groß und könne als industrieller Kanton nicht wie ein Hirtenland demokratisch regiert werden. Es würde das Veto, sagten sie weiter, nur ein willkommener Hebel für Solche sein, die ein Interesse haben, das Volk in beständiger Gährung und Unruhe zu erhalten; es werde deshalb schreckliche Folgen haben und dem Vaterlande Wunden schlagen.

Dem hielt Dr. Rahn-Escher entgegen, wie opferwillig die Gemeinden sich in Schulsachen zeigten. Bezirksrichter Wethli bemerkte: „Wenn das Volk mit Einsicht über Verfassungsgesetze entscheiden kann, sollte es dieses nicht auch thun können über Gesetze? Wenn man ihm Einsicht zutraut, zu entscheiden, ob, sobald die Amtsdauer seiner Repräsentanten zu Ende ist, sie gute Gesetze gemacht und ob sie gute Vertreter gewesen, sollte es nicht auch über Gesetze entscheiden können? Ich glaube folgerichtig: ja!" Wethli deutete darauf hin, wie gerne man sich sonst auf die Stimme des Volkes berufe, wenn dies bequem sei. Dem Einwande, es sei der Kanton Zürich für die demokratische Form ein zu großes Territorium, begegneten Bürgermeister von Muralt und Oberstlieutenant Nüscheler. Jener verwies auf das Beispiel St. Gallens, dieser machte die Bemerkung, daß er sich nicht zu erinnern wisse, gehört zu haben, es müsse die Sorge für das Volkswohl in die Hände von gebildeten Männern gelegt werden und darum habe man den Großen Rath eingesetzt; letzteres sei nur geschehen, weil in einem Kanton von dem Umfange des Kantons Zürich eine Landsgemeinde nicht möglich wäre.

Mit 54 gegen 15 Stimmen wurde gegen die Einführung des Veto entschieden. Auf Seiten seiner Gegner stand der Liberalismus und die aristokratisch-konservativen Elemente, auf Seite seiner Anhänger einige mehr demokratisch gesinnte Konservative und die Vertreter der „Volkspartei". „Ich weiß nicht, wohin ich gehöre", sagte eines der Rathsmitglieder, „allein ich erkläre mich zur Volkspartei."

Die Sieger gaben sich der Hoffnung hin, „die Konsolidation der Schweiz" gerettet und andere Kantone, welche sonst mit ähnlicher Ausdehnung der Volksrechte

nachgefolgt wären, vor dieser Ansteckung bewahrt zu haben[1]).

Doch selbst in Zürich war die Bewegung nicht dauernd niedergeschlagen. Einige Jahre später rief J. J. Treichler, welcher sich in der Folge der liberalen Partei zuwandte, Mitglied der Regierung und Universitätsprofessor wurde, eine lebhafte Agitation hervor. Neben der Progressivsteuer, einer Kantonalleihbank und Sozialwerkstätten verlangte er in seinem sozialistischen Programm nicht blos, daß jeder Bürger seine Petitionen selbst oder durch einen Stellvertreter mündlich im Großen Rath vertheidigen dürfe, sondern auch, daß der Große Rath das Recht habe, „Männern, deren Votum ihm wichtig, eine berathende Stimme einzuräumen", daß die Gesetze dem Veto des Volkes unterstellt seien und daß das Volk seine Stellvertreter zu jeder Zeit abberufen könne. Erst als Treichler des Landes verwiesen worden, kam das Verlangen nach dem Veto für längere Zeit zur Ruhe.

Fünftes Kapitel.

Referendum und Initiative in der Waadt.

Der unblutige Aufstand, welcher im Jahre 1845 dem Kanton Waadt in einer neuen Verfassung die Volksgesetzgebung brachte, war zunächst veranlaßt durch eine starke Agitation für die Ausweisung des Jesuitenordens aus der Schweiz. Zwischen Ursache und Folge kann man einen

[1]) Verhandlungen. S. 188 ff.

Zusammenhang auf den ersten Blick um so weniger erkennen, als Waadt zu den protestantischen Kantonen gehört, die Vertreibung der Jesuiten diesen Kanton also, der Erwartung nach, in seinem Verfassungsleben nicht sehr berühren konnte. Aber die Agitation gegen die Jesuiten war damals die Maske, mit welcher sich der Kampf gegen den eidgenössischen Staatenbund bekleidete. Der Radikalismus drängte nach einer neuen Staatsform des Bundes; griff er die einem großen Theile des Volkes, zumal der protestantischen Mehrheit verhaßten Jesuiten an, denen der Aufenhalt in manchen Kantonen nur durch die staatenbündische Gliederung ermöglicht blieb, so gab er, siegreich, mit den Jesuiten auch dem Staatenbund den Todesstoß. Der Staatenbund selbst aber war gleichbedeutend mit der Herrschaft der Aristokraten. Es ist also nicht zu denken, daß den 32,000 Unterschriften waadtländischer Bürger für Ausweisung der Jesuiten allein kirchenpolitische Motive zu Grunde lagen, und nur natürlich, wenn die waadtländische Verfassungserneuerung auch die Thronbesteigung der Demokratie bedeutete.

Vulliemin, der konservative Historiker, läßt uns aus seiner Schrift über die Revolution vom 14. Februar herauslesen, wie sehr die bis dahin regierenden Schichten diese Bewegung als eine sozialistische oder kommunistische aufzufassen oder dafür auszugeben geneigt waren. Daß die Hauptschuld den eingewanderten Handwerkern deutscher Zunge zugetheilt wird, verdeutlicht noch sein Geschichtsbild und ist in demselben ein bemerkenswerther Zug. „Die radikale Partei", sagt er, „hatte jene zahlreichen Leute zu Helfern, die bei einem Volke immer ihre eigene Meinung haben und für eine Revolution solange arbeiten, bis sie kommt. Auch waren ihre Freunde die große Zahl Frem-

der, meist Deutscher, denen unsere bäuerliche Bevölkerung, die nicht gern eine sitzende Lebensweise führt, das Handwerk überläßt. Ohne in unserer Mitte ein Vaterland zu haben, bildeten diese in Gesellschaften vereinigten deutschen Arbeiter eine Art Staat im Staate. Sie standen in Verbindung mit den kommunistischen Gesellschaften Frankreichs, Deutschlands und aller Welt. In Vevey gaben sie kleine Bücher heraus, in denen sie ihre Ideen entwickelten. Wir finden nämlich Menschen, welche in ihrem Herzen so sprechen: es gibt keinen Gott. Die Kommunisten sagen das gerade heraus. Nach ihrer Meinung sind die Gesetze die Erfindung des Starken gegen den Schwachen. Sie wollen kein Mein und Dein kennen und nennen das Eigenthum ein Verbrechen. Etwas leiser schon behaupten sie, mit der Ehe verhalte es sich wie mit dem Eigenthum. Das Leben im Jenseits ist für sie blos eine Erfindung der Reichen, welche so das arme Volk täuschen und ihm die Leiden des gegenwärtigen Lebens erträglich machen wollen. Die Radikalen und Kommunisten hatten in unsern wichtigern Städten ihre öffentlichen Bibliotheken, ihre Zeitungen und ihre Vertrauensmänner. Man fand in diesen Bibliotheken die Memoiren Robespierre's, Saint-Just's, Marat's, derjenigen also, deren Name in der französischen Revolution von einer Blutspur begleitet war. Man fand da, was die hauptsächlichsten Kommunisten, seit Baboeuf bis zu Cabet und Proudhon geschrieben haben, und Mancher, der unter uns lebt, besitzt keine andere Bildung als diejenige, welche er aus diesen Büchern schöpfte"[1]).

---

[1]) Le 14 Février ou Simple Récit de la Révolution du Canton de Vaud en 1845. Lausanne 1845. S. 5 ff. — Vergl. Feddersen, Geschichte der schweizerischen Regeneration von 1830—1848. S. 391 ff.

Vulliemin hat geirrt, wenn er seiner Erzählung das Motto vorsetzte: „Große Gewalt wird nicht alt", denn die Verfassung hatte Dauer, und er that derselben auch Unrecht, indem er sie einen Stock schalt, den man doch nicht eine Verfassung werde heißen wollen. Indem sie die Volksgesetzgebung proklamirte, gab sie dem Radikalismus selbst eine konservative Grundlage, wenn man die Rechtsgrundlage, den Vertrag aller Volksgenossen, daß alles Recht nur durch diese bestimmt werde, mit jenem Prädikate zu bezeichnen wünscht. In den Rathsdebatten sprach allerdings Niemand diesen Gedanken so scharf aus, wie es Diog in St. Gallen gethan; die radikale Partei der Waadt handelte hierin unbewußter.

Der in der That sozialistische Vorschlag einer Organisation der Arbeit wurde verworfen, dagegen begleiten eine Reihe anderer Neuerungen in demokratischem Sinne die kreirten Bestimmungen über die Volksgesetzgebung. Man verkürzte die Amtsdauer der Behörden, setzte das Stimmfähigkeitsalter herab, erhöhte die Diäten der Großrathsmitglieder und führte die Geschwornengerichte ein. Daß dem Staatsrath das Recht gewahrt wurde, zahlreiche Beamte zu ernennen und abzuberufen, steht mit dem Uebrigen im Widerspruch, und diese autokratische Einrichtung hat dem demokratischen Kanton ein Janusgesicht gegeben, dessen heitere und finstere Seite wir seit Jahrzehnten je zu sehen Gelegenheit hatten; die geschichtliche Bedeutung der in der Verfassung von 1845 eingeführten Volksrechtsformen, besonders der Initiative im modernen Sinne, welche hier zum ersten Male Fleisch wird, kann indessen durch jenen Mangel nicht beeinträchtigt werden. Veto und Referendum kannte man längst, woher aber nahmen die Waadtländer die Initiative? Es ist möglich,

daß ihnen dieselbe kurzweg einfiel; es ist auch denkbar, daß sie einem jener von Vulliemin aufgezählten Bücher, um es genauer zu sagen: dem Geiste Baboeuf's oder seiner Schüler in der Ueberlieferung Buonarotti's entnommen wurde.

Diejenigen, welche den energischen Uebergang zur Demokratie zu bekämpfen suchten, legten großen Werth auf das Petitionsrecht, welches noch eben in der genannten Unterschriftensammlung seinen Dienst gethan habe und auch in Zukunft ausreichen werde. Weitergehend wollte man die Auflösung des Großen Rathes — das Abberufungsrecht — einräumen, wenn eine bestimmte Anzahl Petitionäre es verlangten oder die jährliche Integralerneuerung dieser Behörde. Aber Staatsrathspräsident Druey — das spätere Bundesrathsmitglied — welcher mit seinem lebhaften Geiste eine gründlichere Lösung kaprizirt hatte und dem, als einem ehemaligen Konservativen, auch Argumente konservativer Art leicht beifallen konnten, entgegnete, daß die Petitionen wohl gut seien, um zu erfahren, was in der öffentlichen Meinung vorgehe, und daß man auch gut thue, das Petitionsrecht beizubehalten, daß aber auch die Regierung, wenn sie zu rasch marschire, angehalten werden könne, oder daß man sie zum Marschiren müsse bringen können, wenn sie sich zu langsam bewege. Eine jährliche Integralerneuerung des Raths hielt er für eine „Razzia", eine unnöthige und ungeschickte Aenderung des ganzen Regierungssystems, die Abberufung für eine Maßregel, welche fieberhafte Zustände erzeuge und keine guten Resultate liefern würde. Er empfahl deßhalb die Sanktion, la sanction nécessaire, le véto obligatoire, wie sie in den Debatten auch heißt, oder das obligatorische Referendum, wie der neuere Sprach-

gebrauch sich ausdrückt. In etwa 60 Kreisen sollte das waadtländische Volk jährlich an einem bestimmten Tage zusammentreten, um die Gesetze und Dekrete zu sanktioniren oder ihnen die Sanktion zu verweigern. Es sollte in diesen Kreisversammlungen auch eine Diskussion walten können, wie in den alten Landsgemeinden. Verlangten es der Staatsrath, der Große Rath oder fünftausend Bürger, dann hatten auch außerordentliche Versammlungen stattzufinden, um Vorschläge jener entgegenzunehmen. Wie eine Bombe platzte dieser Vorschlag im Rathssaal, wenn eine Bemerkung Eytel's, welche das Protokoll überliefert, richtig ist. Aber die ganze Diskussion zeugte doch im Grundsätzlichen von geringem Widerstand und es bildet eine Eigenthümlichkeit derselben, daß sie sich nicht vorzugsweise in staatsphilosophischen Erörterungen, sondern meist in praktischen Erwägungen bewegte. Wohl ein Beweis dafür, daß der Boden schon gelockert war, ehe der Große Rath den Pflug darüber zog.

Druey rühmt der Sanktion nach, daß sie die Gesetze in den richtigen Rapport bringe mit den Ideen, den Bedürfnissen und dem Bildungsgrade des Volkes; sie würden besser verstanden, besser beobachtet werden, dauerhafter sein. „Sie sind so der Ausgangspunkt eines künftigen Fortschritts, während sie, wenn die Volksanschauung von ihnen überstiegen wird, leicht der Ausgangspunkt für einen Rückschritt werden können.“ „Einer der sehr wesentlichen Vortheile der Sanktion“, wiederholt er, „besteht darin, daß sie die Hast, mit welcher Viele jetzt neue Gesetze machen, bedeutend verlangsamen wird. Wenn die Gesetze zu sehr über die Höhe hinausschreiten, auf welcher das Volk selbst angekommen ist, verfehlen sie ihr Ziel und machen in der Praxis Fiasko. Vom Volke

sanktionirt, wird ihnen auch eine größere Majestät eigen sein und dadurch die Aussicht auf längern Bestand."

Einige hielten Druey entgegen, daß die häufige Anwendung der Sanktion ihren Werth bald verringern, die Bürger ermüden werde. Sie begnügten sich damit, das Veto zu fordern, le véto facultatif, le refus facultatif, wie sie sich auch ausdrückten. Damit würde gegen Revolutionen ein Ventil vorhanden sein, mehr brauche man nicht. Von Veto unterscheiden sie drei Arten, ein Veto, welches der Große Rath anordnen könne, um die Zustimmung des Volkes einzuholen und derart in wichtigen Fragen „der eigenen Verantwortlichkeit ledig zu werden" — ferner das Veto des Staatsrathes, welcher gegenüber dem Großen Rathe Gesetze vorschlagen dürfte, und endlich das Veto des Volkes, seine Abstimmung über die Gesetze in dem Falle, daß 5000 (oder 8000) Bürger die Abstimmung begehrt hätten. Ruchet wollte selbst von solchen abgeschwächten Institutionen nichts wissen; denn wie das Referendum in Wallis und Graubünden dem Fortschritt nicht zuträglich, so sei auch das St. Gallische Veto wenig empfehlenswerth, am wenigsten in eidgenössischen Angelegenheiten, da es den Geschäftsgang des Bundes sehr verzögern würde. Oberst Bontems pries Zürich, Baselstadt und Genf, die Kantone ohne Veto, als die aufgeklärtesten. Im Gegensatz dazu forderte Guignard die Sanktion, statt des Veto's, aus dem prinzipiellen Grunde, weil man nur durch erstere erfahre, wie das Volk wirklich denke, sowie aus dem pädagogischen, daß durch die stete Beschäftigung mit den öffentlichen Angelegenheiten das Volk, von dessen Erziehung man so gerne spreche, politisch gebildet würde. Manche bestehende Gesetze des Kantons, vor Allem das grausame Strafgesetz, — wurde weiter

geltend gemacht — hätte das Volk entschieden besser gestaltet als der Große Rath.

Langer Streit waltete über die Frage, ob die Volksabstimmungen in den Kreisen, wie Druey vorgeschlagen hatte, oder, wie Andere forderten, in den Gemeinden stattfinden solle. Gegen die Kreise ward eingewendet, daß sie den Kanton „föderalisiren", sechszig souveräne Gemeinwesen, „ein kleines Spanien" aus ihm machen würden. Wenn auch die ganze Waadt dieselbe Sprache und dieselbe Religion habe, so gebe es doch noch der Unterschiede genug, welche die Quelle von Streitigkeiten werden könnten; leicht dürften sich Städter und Landleute, Bewohner der Ebene und des Gebirgs, Winzer und Kornbauern, als besondere Klassen fühlen, wenn die Einen oder die Andern in einem großen Theil von Kreisen dominirten. Auf den Kreisversammlungen würden auch stets die Einwohner des Hauptortes und seiner Umgebung am zahlreichsten vertreten sein, die Andern somit zu Schaden kommen. Außerdem falle der Kostenpunkt in Betracht, da jeder Bürger Auslagen habe, wenn er zur Kreisversammlung gehen müsse. Von den Gemeindeversammlungen hinwieder befürchtet man, sie seien vom Lokalgeist beherrscht, dem „leiblichen Bruder der Aristokratie."

Die Initiative fand einen besonders warmen Befürworter in Eytel, welcher diese Institution dem Veto oder dem Referendum weit vorzuziehen erklärte. Letztere seien, meinte er, nur sehr unvollkommene Einrichtungen, die an vielen Orten nicht zum Fortschritt führten; das Veto schiebe nur auf, das Referendum kräftige wohl zuweilen die Gesetze, aber wenn es verneine, so wisse man deßhalb den Volkswillen noch immer nicht; beide „immobilisiren" die Gesetzgebung und können zur Stagnation führen. „Ich

ziehe daher die Initiative vor, denn um zu wissen, ob ein Gesetz gut ist, muß man es schon häufig in seiner Anwendung gesehen haben. Wie kann man vom Volke verlangen, daß es sich über ein Gesetz ohne Sachkenntniß schon am Tage nach dessen Entstehung ausspreche, auch wenn das Gesetz das komplizirteste wäre. Bedenke man doch, wie lange ein vom Volke einmal sanktionirtes Gesetz dauert, insoferne sich das Volk nicht über Aenderungen im Gebiete der Gesetzgebung aussprechen darf. Wie groß auch die Unvollkommenheiten eines solchen Gesetzes sein mögen, man wird nicht darauf zurückkommen wollen. Mit der Initiative wird das Volk sich gewöhnen, seine Gesetze von Euch zu fordern; es wird Euch den rechten Weg weisen, und wenn Ihr ihm schlechte Gesetze macht, wird es deren Abschaffung oder Verbesserung fordern." Die offiziellen Zusammenkünfte des Volkes wollte Eytel nur alle vier Jahre stattfinden lassen, um die Bürger nicht durch Uebersättigung abzustoßen.

Die Gegner der Initiative hoben nicht ohne Geschick hervor, welche Schwierigkeiten der Formulirung des Volkswillens entgegenständen; daß der Große Rath das Gesetz auszuarbeiten hätte und nun mit seiner Arbeit dem Volke möglicherweise etwas Anderes bieten könnte, als dieses haben wollte. Sie stellten der Initiative die Petition als vollkommen ausreichend gegenüber, nannten ihre Herrschaft die Tyrannei der Minorität, die Anarchie.

Guignard hielt sie im Gegentheil für ein Mittel, die revolutionären Krisen unmöglich zu machen und zu bewirken, «que le gouvernement reste constamment dans le vrai», und Druey wies darauf hin, daß die Minderheit mittelst der Initiative nur Vorschläge machen könne, während die Mehrheit entscheide. „Fünf Mitglieder hier

im Saale", rief er aus, „machen doch nicht das Gesetz, wenn sie die Versammlung veranlassen, über diesen oder jenen Vorschlag zu diskutiren." Eine sehr weite Ausdehnung gab der Initiative das Grossrathsmitglied Kehrwand. Er wollte sie „auf Alles" anwendbar wissen, selbst auf die Absetzung von Beamten und auf Gerichtsentscheide. „Durch dieses Mittel", setzte er hinzu, „wird man Revolutionen vermeiden. Sie zurückweisen, heisst in der revolutionären Bewegung verharren, sie annehmen, heisst sich in dem System der organisirten Revolution befinden."

In der Abstimmung siegten die Gemeinden über die Kreise; auch vereinfachte sich Vieles in den gemachten Anträgen. Man bestimmte, dass alle Aenderungen der kantonalen Verfassung und des Bundesvertrags dem Volksentscheide zu unterstellen seien und schuf die Initiative vermöge der Annahme eines Vorschlages von Delarageaz: Es liege in der Befugniss der Generalversammlungen, abzustimmen über jeden an sie vom Grossen Rathe gebrachten Vorschlag, sei es, dass der Grosse Rath denselben von sich aus (spontanément) oder auf das Ansuchen von 8000 Aktivbürgern stelle[1]).

Als Formen der Volksgesetzgebung erstanden also hier das auf kantonale Verfassungsfragen und eidgenössische Angelegenheiten beschränkte obligatorische Referendum, das uneingeschränkte fakultative Referendum des Grossen Raths und die gleichfalls auf alle Materien sich erstreckende, aber vom Machtbereiche des Grossen Rathes nicht völlig unberührte Initiative.

---

[1]) Bulletin des Séances du Grand Conseil du Canton de Vaud, Session extraordinaire, Avril 1845. S. 134 ff., 172 ff., 190 ff., 804 ff.

Sechstes Kapitel.

Die Bundesverfassung von 1848.

Durch die eingreifenden Neuerungen, mit denen die Dreißiger Jahre begonnen hatten, ist auch der Bundesvertrag selbst erschüttert worden. Wie in den Kantonen verlangte die fortschrittliche Partei wesentliche Umgestaltungen im Bunde. Mehrere Kantone stellten schon 1831 auf der Tagsatzung Anträge in dieser Richtung und 1832 beschlossen auf letzterer 13½ Stände die Einsetzung einer Kommission, welche den Entwurf einer Revision des Bundesvertrags ausarbeiten sollte. Der sehr in's Einzelne gehende Entwurf verlangte, daß die Souveränität der Kantone garantirt bleibe, insofern nicht ausdrücklich der Bundesgewalt Rechte abgetreten werden, und daß, im Gegensatze zu dem früher ausgesprochenen Wunsche, den Kantonen auf der Tagsatzung nach ihrer Größe 2 bis 4 Stimmen einzuräumen, das gleiche Stimmrecht beibehalten werden soll. Dagegen hätten die Abgeordneten der Kantone nach freier Ueberzeugung und nur in bestimmten Fällen, wie bei Kriegserklärungen, Verträgen mit dem Ausland, Bundesrevisionen, nach Instruktionen zu stimmen. Die auf der Tagsatzung durch Stimmenmehrheit gefaßten Beschlüsse bedurften der nachträglichen Genehmigung durch zwölf Kantone. Den Kantonen war vorgeschrieben, ihre Verfassungen nach demokratischen oder repräsentativen Formen einzurichten. Sonderbündnisse wurden ihnen untersagt. Als Exekutive hatte ein Bundesrath zu funktioniren, bestehend aus dem Landammann der Schweiz, den die Kantone durch einen eigenthümlichen Wahlmodus ernannten, und vier von der Tagsatzung gewählten Bundes-

räthen, welche den Departements des Aeußern, des Innern, des Militärs und der Finanzen vorstanden. Ein Bundesgericht aus neun Mitgliedern entschied in verschiedenen Fällen, so bei völkerrechtlichen Fragen, Streitigkeiten zwischen Kantonen, zwischen dem Bund und Kantonen, Streitigkeiten über Heimatlosigkeit, Verbrechen von Militärs. Zur Bundesstadt war, nachdem man vorübergehend von einer kleinen Stadt wie Zofingen oder Rapperswil als einem schweizerischen „Columbien" gesprochen[1]), Luzern auserfehen, um die innern Kantone der Revision günstig zu stimmen; das Bundesgericht aber hatte seinen Sitz in einer andern Stadt aufzuschlagen. Die Freiheit des Verkehrs sollte vergrößert, das Postwesen vom Bund übernommen, ein einheitliches Münzwesen mit Zugrundlegung des französischen Franken als Einheit geschaffen, einheitliches Maß und Gewicht eingeführt, eine Revision der Zölle vorgenommen, die Niederlassung erleichtert und die Erhebung von Verbrauchssteuern durch die Kantone beschränkt werden. Der höhere Unterricht in allen Waffengattungen wurde dem Bunde übertragen. Den Bundesbehörden konnte jeder Schweizerbürger Petitionen einreichen.

Das hiemit skizzirte Werk der Kommission fand jedoch in Vielem nicht die Billigung der ängstlicheren Tagsatzung. Letztere schwächte den Entwurf stark ab, indem sie den Kantonen wichtige Zugeständnisse machte. Manche Stände aber betheiligten sich an den Revisionsberathungen gar nicht, jede Mitwirkung von vorneherein ablehnend. Schon in seiner Wiege war der Entwurf von dem Auftreten

---

[1]) Baumgartner, Die Schweiz in ihren Kämpfen und Umgestaltungen von 1830—1850. I. Bd., S. 359.

separatistischer Tendenzen, welche in der Sarner Konferenz bestimmte Gestalt annahmen, begleitet gewesen. Und als nun in den Kantonen die Abstimmung erfolgte, fiel diese unglücklich aus; die konservative und die radikale Partei, die aus entgegengesetzten Gründen mit der Revision unzufrieden waren, bewirkten deren Fall. Zwar erklärten sich nacheinander die Großen Räthe von Zürich, Solothurn, Luzern, Bern, St. Gallen, Baselland, Genf, Freiburg, Thurgau, Glarus, Schaffhausen und Graubünden, letzterer unter Vorbehalten für den Entwurf, aber in Luzern sprach sich das Volk dagegen aus und in Solothurn war die Mehrheit zu seinen Gunsten eine blos durch Mitzählung der Abwesenden erkünstelte. Da die andern Kantone entweder die Anerkennung einfach weigerten oder für Verwerfung stimmten, so mußte das Projekt als gescheitert betrachtet werden.

Umsonst schlugen darauf einige der revisionslustigsten Kantone einen andern Weg ein, um zum Ziel zu kommen; sie verlangten, in Uebereinstimmung mit der Forderung der radikalen Partei, die Berufung eines Verfassungsrathes, in welchem die Kantone nach der Kopfzahl der Bevölkerung vertreten wären. Die große Mehrheit aber erklärte sich gegen ein solches Verfahren, das sie als revolutionär verurtheilte.

Die Agitation ruhte dessenungeachtet nicht; stetige Fortschritte innerhalb mancher Kantone und der heftiger entbrennende konfessionelle Streit lieferten ihr immer neue Nahrung. Die Presse, die Rathsäle, die Schützenfeste geben Zeugniß von der wachsenden Aufregung. Was Troxler 1838 über die Bundesreform schrieb, beleuchtet vielleicht am besten die Stimmung, welche im Lager der weitgehendsten Revisionsfreunde herrschte.

„Durch den Bundesvertrag", ruft er aus, „ist die Eidgenossenschaft gleich dem Thier in der Offenbarung geworden, das ist und nicht ist, und in der Tagsatzung sammeln sich, wie in einem faulen Geschwür, alle bösen Säfte."

Er citirt das Wort Johannes von Müller's: „Wenn die Zeit vorüber ist, wo unsere Väter vielleicht eine größere Republik stiften konnten, wird auch jetzt Niemand uns hindern, die beste zu schaffen; denn ihre Einrichtung hängt von euerm Verstand und Willen ab" — und bemerkt dann, die Helvetik würdigend: „Viele sind aber zu weit gegangen und haben die Organisation des staatsbürgerlichen Lebens für eine Sache des Beliebens und des Geschmacks, der Willkür und Auswahl gehalten, oder gar geglaubt, unbekümmert um die Gesellschaft und ihre Entwicklung, um die Natur und Geschichte der vorhandenen Menschenwelt, das politische System in der Idee sich fingiren und in der Wirklichkeit für alle Andern machen zu dürfen. Daher ist selbst bei den Hellsehendsten, die bessere Begriffe hatten und ihr Urtheil begründen wollten, in Hinsicht auf unser Gesammtvaterland und seine Rekonstituirung die Frage entstanden, ob die Eidgenossenschaft ein Staatenbund oder ein Bundesstaat sein oder in einen Einheitsstaat umgewandelt werden solle; und sie haben geglaubt, diese Frage von allgemeinen abstrakten Standpunkten aus oder in Folge beliebiger Reflexionen entscheiden und abthun zu können." Wenn diese Anschauung eine irrthümliche gewesen, so sei aber andererseits der Bundesvertrag „ein ohne Zuthun des Schweizervolks, ja gegen sein Wollen und Interesse unter dem Einfluß des Auslandes von Parteihäuptern entworfenes Werk der Eile und Noth, wie des Faktionstriebes, voll von Heiligung

gefährlicher Gebrechen und Mißbräuche, eine Sanktion von himmelschreienden Ungerechtigkeiten, wie die ist, daß 14,000 Urner im Bunde so viel gelten als 400,000 Berner, ein System, welches das mittelalterliche Prinzip der Territorialhoheit an die Stelle der staatsbürgerlichen Personalrepräsentation setzt."

„Es ist solch ein Bund eine societas leonina, ein pactum turpe, das nicht nur der materiellen Interessen wegen ungerecht ist, sondern auch die heiligsten Prinzipien des Rechts, des Fortschritts und der Freiheit gefährdet."

„Die guten Alten wußten nur von Thälern, Gauen, Orten und Ständen des Vaterlandes, aber die alten Neuerer in unsern Hauptstädten, Hauptflecken und Hauptdörfern, im Besitz der Macht, verwandelten die Kantone in Staaten und deren Regierungen in eingefleischte Souveränitäten, den Schweizerbund in eine herrische Allianz, in welcher die Großmächte Uri und Zug, Solothurn und Schaffhausen ungefähr so wie die Kabinette von Rußland und Oesterreich, Preußen und England figuriren und sich geriren, indem sie blos in völkerrechtlichem Verband stehen und nur einen auf das allgemeine Staatenrecht gestützten Vertragsbund bilden wollen. Allein diese bundeswidrige und volksfeindliche Tragikomödie hat unser Gesammtvaterland zersplittert, sowie die alten ewigen Volksbünde von Grund aus zerstört, und eine Neutralität unserer Nationalexistenz, sowie eine Nullität unserer Föderativrepublik herbeigeführt." Das Wort des Sieur de Bonald: « Les Cantons Suisses sont dans la Chrétienté de grandes Municipalités » treffe das Richtige.

„Diese herrische Kantonssouveränität ist ein schlechtes Angebinde für das Volk und kommt mir vor wie der Purpurmantel, die Dornenkrone und das Schilfrohr, mit

denen einst die Juden unsern Heiland als Judenkönig verhöhnten."

„Im Jahre 1814, als die Schweiz in einem ihrem innersten Geist und Wesen widerstrebenden Sinn war revolutionirt worden, als besonders in den Kantonen Bern, Luzern, Solothurn und Freiburg mit Arglist und Gewalt die Regierungen waren gestürzt und die Kantonsverfassungen umgeändert worden, war die Mediationsakte, welche den Bund in den Kanton und die Kantone in den Bund aufgefaßt hatte, als Bundesverfassung auch von dieser Seite aufgehoben, und es mußte eine neue Bundesverfassung aufgefunden werden, in die der gegebene Stoff und die gemachte Form der revolutionirten Kantone verfaßt werden konnte; so ward die Eidgenossenschaft in die Luft gebaut und der früher doch noch staatsrechtlich begründete Bund der Kantone in einen blos völkerrechtlichen Vertrag umgewandelt, in welchem auch der Kaiser von Marocco und der Pascha von Aegypten aufgenommen werden könnten, wenn sie Lust hätten, sich mit den souveränen Munizipalitäten der Christenheit zu verbündeln ... Wenn nun aber die neue oder die nach Verjüngung strebende Schweiz ihre Gegenrevolution nur in einem Theile der Kantone machte, und der andere, der Zahl der Kantone nach größere Theil, dem alten System anhängt oder dahin zurückstürzt, wie Freiburg, vielleicht bald auch Solothurn, oder wie Glarus in sich den ultra-liberalen Prinzipien huldigt, im Bunde aber dem altherrlichen Schlendrian anhängt; wenn ferner der kantonale Liberalismus selbst in aufgeklärten Kantonen, wie in der Waadt, eine einzelne Völkerschaft zur Nation erhebt, und sich als Nation Vaudoise gerirt; oder wie in andern Kantonen, die man als die liberalen und radikalen Vor-

orte ansah, die Kleinen Räthe sich wieder über die Großen stellen, und diese uneingedenk, daß nach den neuen Verfassungen das Volk souverän ist, sie nur dessen Stellvertreter im Kanton sind, die Souveränität desselben im Bunde usurpiren, indem sie nach Gutfinden für oder gegen die Bundesschöpfung instruiren; auch auf eine wahrhaft widersinnige Weise eine Frage, welche die Ausübung eines Volksrechts betrifft, nach Linien und Winkeln verrenkt, dem Entscheid der Mehrheit der Ortsstimmen unterwirft, welche natürlicher Weise immer gegen eine radikale Bundesreform stehen, und höchstens für eine eigenmächtige und beliebige Revision des Bundesvertrags sein wird: so muß Einem einleuchtend werden, daß auch viele der neuen Kantonsregenten keinen bessern Verstand und Begriff von der Einheit und Wahrheit der Eidgenossenschaft haben oder haben wollen, als die alten, und in der höchsten und wichtigsten Nationalangelegenheit, in der Bundeskonstituirung, sich eine Bevormundung des Volkes herausnehmen, die sich vor dem Geiste wohlverstandener Prinzipien des republikanischen und repräsentativen Systems schwerlich wird rechtfertigen lassen"[1]).

Den Umriß der neuen Verfassung selbst, die ersehnt wurde, hatte bereits 1832 der Bürgermeister Hirzel von Zürich in sicheren Strichen entworfen. „Uns fehlt ein Rath", sagte er auf der Jahresversammlung der Helvetischen Gesellschaft, „in welchem das Interesse schweizerischer Nation und nicht das oft abweichende Interesse einzelner Stände sich vorherrschend repräsentirt sähe; uns fehlt im Rathe der Eidgenossenschaft die freie Stimme, damit nicht das Wort der Wahrheit ungehört verhalle,

[1]) Die sieben Bundesverfassungen. S. Einleitung.

weil auf Nein instruirt worden, ehe es gesprochen war. Uns fehlt ein Bundesrichter, der unparteiischen Spruch fälle, wenn Volk und Obrigkeit im Streit, wenn der Richter eines Kantons betheiliget, wenn Zwistigkeiten zwischen dem einen und andern Bundesglied obwalten, wenn sich eines gegen den Bund verfehlt. Uns mangelt eine unabhängige Bundesverwaltung, hervorgegangen aus der Wahl, dem Zutrauen nicht eines Kantons, sondern der ganzen Eidgenossenschaft. Noch ist dem Schweizer ein Theil seines kleinen Vaterlandes zu freier Niederlassung und unverkümmerter Gewerbsbetreibung verschlossen; noch ist unbelästigter freier Verkehr für die Erzeugnisse unserer Hände, unseres Bodens von einem Kanton zum andern nicht gesichert; während einer Tageslänge durchwandert der Fremde fünf und mehr Kantone und findet da zu seinem Spott ebenso vielerlei Maß, Gewicht und Münze“ [1]).

Lange Jahre, nachdem Troxler jene pathetischen Worte gesprochen und Hirzel diesen Plan entworfen hatte, trat endlich eine neue Verfassung in's Leben. Erbitterte religiöse Kämpfe in den Kantonen, die Freischaarenzüge gegen Luzern und der sogenannte Sonderbundskrieg, welcher an der Streitfrage, ob einzelne Kantone Bündnisse untereinander zu schließen berechtigt seien, entbrannt war, füllen die letzte Dekade der Herrschaft des Bundesvertrags aus. Ein Verfassungsrath war es zwar nicht, welcher die Verfassung entwarf; der siegreiche Liberalismus fand sich stark genug, den Bundesstaat durch eine regelrechte Tagsatzung, die letzte in ihrer Art, zu begründen, und mehr wollte er nicht.

---

[1]) Carl Morell, Die Helvetische Gesellschaft. S. 406.

Für die Bundesverfassung vom Jahre 1848 ist in erster Linie die Einführung des Zweikammersystems, eine beabsichtigte Versöhnung des modernen demokratischen mit dem historischen Prinzip, charakteristisch.

Die Quelle aller Souveränität, behauptete die eine Richtung, liege im Volke. Dieser Grundsatz führe jedoch nicht dazu, daß die Kantone aufgehoben werden müssen, es könnten dieselben nach wie vor souverän bleiben, nur müßten sie der Bundessouveränität unterworfen sein. Seit dem Jahre 1830 habe die Idee einer schweizerischen Nationalität von Jahr zu Jahr an Ausbreitung und Kraft gewonnen, und es spreche sich dieses Bewußtsein in den nationalen Festen und Vereinen unzweideutig aus. In einer nicht vom Volk ausgehenden Behörde, welche man neben die Vertretung des Nationalwillens stellte, würde ein Gegengewicht gegen letztere liegen, das nicht geduldet werden dürfe. Halte man als obersten Grundsatz des neuen Staatsrechtes fest, daß die Souveränität in der Gesammtheit der schweizerischen Nation beruhe, so würde sich daraus mit logischer Konsequenz ergeben, daß die Abgeordneten aus der unmittelbaren Wahl des Volkes hervorgehen müßten. Mit der Helvetik sei dieses System nicht zu verwechseln, denn die Kantone behielten in ihrem Innern ihre Souveränitätsrechte, während in der Einheitsperiode die einzelnen Kantone zur Bundesregierung in dem nämlichen Verhältnisse standen, wie etwa jetzt die verschiedenen Bezirke zu den Kantonalbehörden.

Die föderale Schule legte dagegen die Souveränität in die Kantone. Eine geschichtliche Betrachtungsweise ergebe, daß die zweiundzwanzig Kantone die ursprünglichen Souveräne seien, welche auch bei der Ausarbeitung einer neuen Verfassung wieder zusammentreten, um zu prüfen,

inwiefern sie ihre Souveränität beschränken, wieviel sie zum Besten der Gesammtheit davon abtreten wollen. Daß die dermalen geltende Repräsentation ein Recht der Kantone sei, beweise die so viel hundertjährige Ausübung desselben, sowie der Umstand, daß, nachdem einige Male andere Systeme durch fremde Gewalt eingeführt worden, man dennoch, sobald der Sturm sich gelegt, auf das vordem Bestehende zurückkam. Das schweizerische Volk sei zu redlich, um dieses historische Recht nicht anzuerkennen. Auch sei das herrschende System nicht fortschrittsfeindlich, es habe genügt, um die Jesuiten, durch welche so mancher Thron in Gefahr gekommen, auszuweisen, — einen Sonderbund, der von König und Kaiser unterstützt schien, aufzuheben.

Manche wollten indessen die kantonale Repräsentation in dem Sinne ändern, daß die großen und kleinen Kantone auf der Tagsatzung nicht mehr gleich viel Stimmen besäßen. Es bilde, so folgerten sie, die Tagsatzung allerdings eine Korporation, welche gemäß der Idee einer Korporation gewisse Rechte abtreten könne; damit sei aber in Beziehung auf die Repräsentation eine unüberwindliche Schranke nicht gesetzt. Die kleinern Kantone müßten einsehen, daß es in der Billigkeit liege, wenn die größern Stände, welche an Mannschaft und Geld zum Schutze und Unterhalt des Bundes bedeutend mehr beitragen, nunmehr über die gemeinsamen Angelegenheiten mit mehr als einer Stimme zu entscheiden hätten. Von solchen Gesichtspunkten ging der Vorschlag aus, daß Bern sechs, Zürich fünf, Luzern, St. Gallen, Aargau, Tessin, Waadt je vier, die übrigen Kantone nach ihrer Bevölkerungsziffer je drei, zwei oder einen Repräsentanten erhalten sollten.

Ueber diese Anschauungen insgesammt gewann das Projekt einer Verbindung der nationalen mit der föderalen Vertretung, einer Nebeneinanderstellung von Volkskammer und Ständekammer, die Oberhand. Die Anhänger des Zweikammersystems führten aus: Wenn man wünsche, daß die Repräsentation der Kantone nach dem bisherigen Modus fortdauern möchte, so geschehe dies theils in Berücksichtigung des rechtlichen Standpunktes der Kantone, theils im Hinblicke auf die politische Lage derselben, wie des gesammten Vaterlandes. Wenn man auch nicht zu jener Schule gehöre, welche Alles für recht erkläre, lediglich aus dem Grunde, weil es einmal faktisch bestehe; wenn man im Gegentheil jede menschliche Institution für etwas Endliches und Beschränktes ansehe, die nach Verlauf einer gewissen Zeit durch eine andere Organisation ersetzt werden müsse, so können die Ansichten darin abweichen, wann die Periode dieser Abänderung in die Geschichte eingetreten sei. Die Eidgenossenschaft habe es nicht mit dem Sturz eines Thrones zu thun, der, in einer finstern Zeit entstanden, auf dem Nacken des Volkes laste und nur durch sein Alter ehrwürdig geworden sei. Hier handle es sich um Verträge, welche die Grundprinzipien des Zusammenlebens, der einzelnen Kantone bestimmten, und es sei sehr schwierig, eine durch die Jahrhunderte gefestigte Basis ohne Weiteres zu verlassen. Nicht minder wichtig sei der politische Standpunkt, die politischen Konjunkturen. Es lasse sich nicht verhehlen, daß eine bedeutende Anzahl von Kantonen nur mit Mißbehagen, vielleicht selbst mit Groll die Vernichtung der gegenwärtigen rechtlichen Grundlage aufnehmen würden. Und zwar seien dies nicht etwa blos jene Kantone, welche, irregeleitet, eine Zeit lang auf dem Wege der Reaktion

gewandelt, sondern es befinden sich darunter auch solche, die zur Fortschrittspartei hielten. Werde die bisherige Basis vernichtet, so stehe in Aussicht, daß vielleicht beinahe die Hälfte der Kantone das neue Projekt verwerfe[1]).

Die Schöpfung einer doppelten Repräsentanz der Stände und der Volkszahl vermittelte so zwischen den zwei Richtungen, von denen die eine den losen Föderativstaat, in welchem das kleinste Glied gleich viel galt wie das größte, zu behaupten suchte, und die andere dem Einheitsstaat, der sich im vollsten Gegensatze zu der Ueberlieferung befand, das Wort redete. Die Verfassung der nordamerikanischen Republik wurde das Vorbild für die Neugestaltung des schweizerischen Bundes.

Rüttimann bestreitet zwar letzteres und sagt, es könne die Uebereinstimmung in der Entwicklung nur aus dem Satze, daß gleiche Ursachen gleiche Wirkungen erzeugen, erklärt werden[2]). Aber in der Zeitliteratur fehlen die Hinweise auf die nordamerikanische Verfassung keineswegs, und es ist anzunehmen, daß dieselben beachtet worden seien. So hat Thomas Bornhauser Anfangs der Dreißiger Jahre schon in einer damals viel gelesenen Schrift das Zweikammersystem nach dem Muster der nordamerikanischen Union mit ausführlicher Deutlichkeit empfohlen[3]).

Prägnant ausgedrückt ist die Anschauung, welche bei Ausarbeitung eines eidgenössischen Fundamentalgesetzes die leitende war, besonders in dem Berichte der Revisionskommission entwickelt worden, den der Thurgauer Kern und der Waadtländer Druey abfaßten. Da lesen wir:

---

[1]) Kommissionsprotokoll vom Jahre 1847. S. 71 ff. und S. 109 ff.

[2]) Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht. I. Bd., S. 25.

[3]) Schweizerbart und Treuherz. Zweite Auflage, S. 79 ff.

„Kein Rückschritt, aber auch keine Sprünge. Wenn es einen Zustand der Dinge gibt, in welchem sich die Schweiz nicht mehr befindet, so gibt es auch einen andern, in welchem sie zur Zeit noch nicht ist. Die Schweiz bildet nicht mehr, wie vor der Revolution von 1798, eine bloße Allianz souveräner Staaten, verbündet, um sich gegenseitig Hülfe zu leisten gegen Angriffe von Außen und gegen Unruhen im Innern, welche nichts Gemeinsames hatte, als was durchaus nothwendig war, um diesen Zweck zu erreichen, und der die volle Unabhängigkeit vorbehalten war, mit Ausnahme weniger Fälle, bei welchen die Minderheit der Mehrheit sich unterwerfen mußte. Die Eidgenossenschaft ist nicht mehr blos eine Allianz, wobei die Tagsatzung mehr ein Kongreß von Souveränen, als eine deliberirende Versammlung war, und wo die Geschäfte mehr auf dem Wege der Uebereinkunft, als auf dem Wege von Beschlüssen sich erledigten. Nicht nur sind diese Zeiten weit hinter uns, indem die helvetische Republik, die Mediationsakte, der Bundesvertrag und die fortschreitende Entwicklung einen andern Zustand herbeigeführt haben, sondern das schweizerische Volk ist weit hinaus über die bestehenden Bundeseinrichtungen."

„Diese Institutionen genügten nicht mehr, weil sie nicht genug Rechte garantiren, weil sie nicht genug Interessen zur gemeinsamen Sache machen, weil die Bundesbehörden übel organisirt und in ihrer Thätigkeit gehemmt sind, und besonders weil die Behörden ausschließlich aus den Kantonen oder vielmehr ihren Regierungen und keineswegs aus dem schweizerischen Volke in seiner Gesammtheit hervorgehen; weil dieselben daher nur eines der Elemente der Eidgenossenschaft, das kantonale, reprä-

sentiren, während das nationale oder allgemeine Element kein eigenes und direktes Organ hat. Die Unruhen, welche seit mehreren Jahren in der Schweiz stattgefunden, haben zu einem großen Theil ihre Quelle in dem Mißverhältnisse, welches zwischen den Bundeseinrichtungen und den Ideen und Bedürfnissen des schweizerischen Volkes besteht."

„Aber wenn die Schweiz sich nicht mehr im Zustand der Dinge befindet, für welchen der Bundesvertrag vom Jahre 1815 geschaffen war, so befindet sie sich, nach der Ansicht der Kommission, doch auch nicht in einem solchen Zustande, wie ihn eine Einheitsregierung, eine neue helvetische Republik voraussetzen müßte. Eine einheitliche und untheilbare Republik müßte, wenn sie ihren Zweck erreichen und nicht ein Bastardföderalismus sein soll, die Kantone mit ihren politischen, bürgerlichen, finanziellen und militärischen Institutionen verschwinden lassen, um einer einheitlichen Regierung Platz zu machen, welche alle Zweige des sozialen Lebens zu umfassen hätte. Mit einem Worte, das kantonale Element würde unter dem Einheitssysteme verschwinden, wie das nationale Element, wenn nicht zerstört (denn es ist unzerstörbar), aber doch verborgen, gewissermaßen erstickt wird unter der Herrschaft einer bloßen Allianz von Staaten. So große Fortschritte nun der nationale Geist gemacht hat, so ist doch auch der Kantonalgeist noch tief eingeprägt in der Schweiz."

„Es würde vielleicht gelingen, das Einheitssystem einzuführen, aber nicht, es zu behaupten. Der unwiderstehbare Strom einer starken Reaktion aller Unzufriedenheiten würde nicht ermangeln, alle Dämme zu durchbrechen und den Unitarismus in kurzer Zeit wieder weg=

zuschwemmen. Es rührt dies daher, weil in der Natur der Dinge neben dem Gesetze der Einheit auch ein Gesetz der Theilung oder Gliederung besteht, oder vielmehr weil Beide zusammen nur Eines sind und die Organisation bilden. Die Einheit ohne Glieder ist eine leere Masse, die Glieder ohne Einheit sind ohnmächtig. Wird die Schweiz später zum Einheitssystem gelangen, oder mit andern Worten, werden in derselben in Zukunft statt mehr oder weniger souveräner Kantone nur noch Distrikte oder andere Territorialeintheilungen als Glieder eines organisirten Körpers vorhanden sein? Es ist möglich. Aber diese Zeit scheint uns noch nicht gekommen zu sein. Der Kantonalismus hat zu tiefe Wurzel, hundertjährige Gewohnheiten haben zu viel Macht, um eine solche Umgestaltung zu verwirklichen, ohne eine Krisis hervorzurufen, für welche die Schweiz, wenn nicht alle Anzeichen trügen, keineswegs hinreichend vorbereitet ist."

Ein Föderativsystem, welches die beiden Elemente, welche nun einmal in der Schweiz vorhanden sind, nämlich das nationale oder gemeinsame und das kantonale oder besondere, achtet, welches jedem dieser Elemente gibt, was ihm im Interesse des ganzen und seiner Theile gehört, welches sie verschmilzt, vereinigt, welches die Glieder dem Ganzen, das Kantonale dem Nationalen unterordnet, indem sonst keine Eidgenossenschaft möglich wäre und die Kantone in ihrer Vereinzelung zu Grunde gehen müßten -- das ist's, was die jetzige Schweiz bedarf."

Wir könnten heute fragen, ob die Verfassung von 1848 in Wahrheit die weise That gewesen ist, als die man sie, weil sie mit beiden Händen gab, damals hochpries und stets noch preisen hört, oder ob nicht später allen Schweizern großer Schmerz erspart geblieben wäre,

wenn man damals die Gunst der Umstände gründlicher ausgebeutet hätte, — aber diese Untersuchung gehört nicht strenge zu unserer Aufgabe.

Während die Tagsatzung sich nur aus den Gesandten der Kantone zusammensetzte und dieselben bei ihrer Stimmabgabe an die Instruktionen gebunden waren, welche sie von der Landsgemeinde oder vom Großen Rathe ihrer Kantone erhalten hatten, wurde jetzt als gesetzgebende Behörde der Eidgenossenschaft eine Bundesversammlung eingesetzt, bestehend aus dem Nationalrath, in den je 20,000 Seelen oder eine Bruchzahl von über 10,000 Seelen der Gesammtbevölkerung ein Mitglied wählen, und dem Ständerath, in welchen jeder Kanton zwei Abgeordnete sendet, die ebensowenig wie die Mitglieder des Nationalrathes nach Instruktionen stimmen. Für den Nationalrath finden die Wahlen in eidgenössischen Wahlkreisen statt, die jedoch nicht aus Theilen verschiedener Kantone gebildet werden dürfen; jeder Kanton, bei getheilten Kantonen jeder Halbkanton, hat wenigstens ein Mitglied zu ernennen. Die Wahlen sind direkte; jeder nicht vom Aktivbürgerrecht ausgeschlossene Bürger, welcher das zwanzigste Altersjahr zurückgelegt hat, ist stimmberechtigt. Die Amtsdauer des Nationalrathes beträgt drei Jahre. Beim Ständerath setzen die Kantone die Art der Wahl und die Amtsdauer fest. Während die Indemnitäten für die Nationalräthe von der Bundeskasse bestritten werden, sind diejenigen für die Ständeräthe von den Kantonskassen zu bestreiten. Jeder Rath pflegt seine Verhandlungen besonders; in jedem entscheidet die Mehrheit der Stimmen; in jedem ist zur Beschlußfassung die Anwesenheit der Hälfte aller Mitglieder plus eines erforderlich. In vereinigter Sitzung beider Räthe jedoch

werden verschiedene Wahlgeschäfte vorgenommen, ferner in gewissen Fällen das Begnadigungsrecht ausgeübt und Kompetenzkonflikte entschieden. Hiebei votirt jeder Anwesende mit einer Stimme. Jedem der beiden Räthe und jedem Mitglied kommt das Vorschlagsrecht zu, desgleichen den Kantonen, welche es durch Korrespondenz ausüben können. Der Termin für die Einberufung der Bundesversammlung ist durch ein Reglement festzusetzen.

Als vollziehende Behörde besteht ein Bundesrath aus sieben von den beiden Räthen der Bundesversammlung in vereinigter Sitzung gewählten Mitgliedern. Die Geschäfte des Bundesrathes werden zum Zwecke, ihre Besorgung zu fördern, nach Departements unter die einzelnen Mitglieder vertheilt, den Entscheid trifft aber in jeder Frage der gesammte Rath. Je auf die Dauer eines Jahres wird ein Mitglied des Bundesraths von der Bundesversammlung zum Bundespräsidenten ernannt, welcher im Bundesrath den Vorsitz führt, dem politischen Departement vorsteht und mit den Vertretern der fremden Mächte verkehrt. Der abtretende Präsident ist für das nächste Jahr weder als Präsident noch als Vizepräsident wählbar.

Die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrath besorgt ein von ersterer auf drei Jahre gewählter Kanzler.

Ein Bundesgericht aus elf Mitgliedern und mehreren Ersatzmännern, für drei Jahre gewählt, übt die Rechtspflege aus, soweit sie in den Bereich des Bundes fällt. Es urtheilt über Verletzung der durch die Bundesverfassung garantirten Rechte, wenn ihm von der Bundesversammlung bezügliche Klagen überwiesen werden, ferner

in manchen Prozessen nicht staatsrechtlicher Natur zwischen Kantonen oder zwischen dem Bund und einem Kanton, zwischen dem Bund und Korporationen oder Privaten, in Streitigkeiten über Heimatlosigkeit und als gewillkürter Gerichtsstand, wenn Parteien es wollen und der Streitgegenstand ein erheblicher ist, endlich als Strafgericht unter Zuziehung von Geschwornen über Beamte, welche von einer Bundesbehörde angeklagt werden, in Fällen von Hochverrath, Aufruhr und Gewaltthat gegen die Bundesbehörden, über Verbrechen gegen das Völkerrecht und über Verbrechen oder Vergehen, welche eine bewaffnete eidgenössische Intervention veranlaßt haben.

In den Nationalrath kann jeder stimmberechtigte Schweizerbürger weltlichen Standes gewählt werden. Naturalisirte Schweizer müssen seit wenigstens fünf Jahren das erworbene Bürgerrecht besitzen, um wahlfähig zu sein. Kein Mitglied des Nationalrathes kann zugleich Mitglied des Ständerathes sein und umgekehrt. Die Mitglieder des Bundesrathes können der Bundesversammlung nicht angehören, sie haben aber bei deren Verhandlungen berathende Stimme und dürfen Anträge stellen. In den Bundesrath wählbar ist jeder Bürger, der die Eigenschaften der Wahlfähigkeit für den Nationalrath hat, jedoch darf aus demselben Kanton nicht mehr als ein Mitglied in den Bundesrath gewählt werden. Die Wahlfähigkeit für das Bundesgericht ist ebenfalls dieselbe wie für den Nationalrath; Mitglieder des Bundesrathes und vom Bundesrath gewählte Beamte können nicht zu Bundesrichtern ernannt werden. Diese Aufzählung wichtiger Bestimmungen läßt den wesentlichen Unterschied zwischen der Bundesverfassung von 1848 und dem frühern Bundesvertrag bereits hinlänglich erkennen.

Einen genaueren Einblick in den Mechanismus des neugeschaffenen Bundesstaates gewinnen wir jedoch erst durch die Nennung der wichtigsten Befugnisse, welche je dem Bund oder den Kantonen zugetheilt worden sind.

Der erste Artikel der Verfassung bestimmt: Die durch den gegenwärtigen Bund vereinigten Völkerschaften der zweiundzwanzig souveränen Kantone, als: Zürich, Bern, Luzern, Unterwalden (ob und nid dem Wald), Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel (Stadt und Land), Schaffhausen, Appenzell (beider Rhoden), St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf bilden in ihrer Gesammtheit die schweizerische Eidgenossenschaft. Im folgenden Artikel wird als Zweck des Bundes genannt: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen außen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Behörden, ihrer gemeinsamen Wohlfahrt. Die Kantone, heißt es dann weiter, üben alle Hohheitsrechte aus, die nicht der Bundesgewalt übertragen sind. Der Bund gewährleistet innerhalb der bezeichneten Schranken den Kantonen ihr Gebiet, ihre Souveränität. Die Kantone sind verpflichtet, für ihre Verfassungen die Gewährleistung des Bundes nachzusuchen; der Bund übernimmt dieselbe, insofern sie nichts den Vorschriften der Bundesverfassung Zuwiderlaufendes enthalten, die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen, repräsentativen oder demokratischen Formen sichern, vom Volke angenommen worden sind und revidirt werden können, wenn die absolute Mehrheit der Bürger es verlangt. Besondere Bündnisse und Verträge politischen Inhalts zwischen den Kantonen sind untersagt. Dagegen steht den Kantonen das Recht zu,

Verkommnisse über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung unter sich abzuschließen; jedoch haben sie dieselben der Bundesbehörde zur Einsicht vorzulegen, welche die Vollziehung hindern kann, wenn etwas den Rechten des Bundes oder anderer Kantone Zuwiderlaufendes darin enthalten ist. Dem Bund allein steht das Recht zu, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge mit dem Ausland einzugehen. Ausnahmsweise bleibt den Kantonen die Befugniß, Verträge über Gegenstände der Staatswirthschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei mit dem Auslande zu schließen; doch dürfen dieselben den Rechten des Bundes oder anderer Kantone nicht widersprechen. Der amtliche Verkehr zwischen Kantonen und auswärtigen Staatsregierungen findet durch Vermittlung des Bundesrathes statt. Weder vom Bund noch von den Kantonen dürfen Militärkapitulationen abgeschlossen werden. Der Bund ist nicht berechtigt, stehende Truppen zu halten. Ohne Bewilligung der Bundesbehörden darf kein Kanton oder Landestheil mehr als 300 Mann stehender Truppen halten, die Landjägerkorps (Gensdarmen) nicht gerechnet. Die Kantone sind verpflichtet, wenn Streitigkeiten unter ihnen vorfallen, sich jeder Selbsthülfe, sowie jeder Bewaffnung zu enthalten und sich der bundesmäßigen Entscheidung zu unterziehen. Wenn einem Kantone vom Ausland plötzlich Gefahr droht, so ist die Regierung des bedrohten Kantons verpflichtet, andere Kantone zur Hülfe zu mahnen, unter gleichzeitiger Anzeige an die Bundesbehörde. Die gemahnten Kantone sind zum Zuzug verpflichtet. Hiebei trägt die Eidgenossen-

schaft die Kosten. Bei gestörter Ruhe im Innern oder wenn von einem andern Kanton Gefahr droht, hat die Regierung des bedrohten Kantons dem Bundesrath zugleich Kenntniß zu geben, der die erforderlichen Maßregeln treffen oder die Bundesversammlung einberufen kann. In dringenden Fällen ist die Kantonsregierung befugt, unter sofortiger Anzeige an den Bundesrath, andere Kantone zur Hülfe zu mahnen und die Gemahnten sind zur Hülfeleistung verpflichtet. Wenn die Regierung außer Stand ist, Hülfe anzusprechen, so kann, und wenn die Sicherheit der Schweiz gefährdet ist, so soll die Bundesbehörde von sich aus einschreiten. Die Kosten trägt der betreffende Kanton, falls die Bundesversammlung nicht anders verfügt. Bei solchen Konflikten mit dem Ausland oder zwischen Kantonen ist den zur Hülfe eilenden Truppen freier Durchzug zu gestatten und die Truppen sind sofort unter die Leitung des Bundes zu stellen. Der Bund verfügt über das Bundesheer, in welchem jeder Schweizer wehrpflichtig ist und das sich aus den Kontingenten der Kantone zusammensetzt, in Zeiten der Gefahr auch über die andern Streitkräfte der Kantone. Der Unterricht der Genietruppen, der Artillerie und Kavallerie ist Sache des Bundes, ebenso die Bildung der Instruktoren für die übrigen Waffengattungen und der höhere Unterricht für alle Waffengattungen in Militärschulen und Truppenzusammenzügen. Nöthigenfalls kann der Bund die Zentralisation des Militärunterrichts auf dem Wege der Gesetzgebung weiter entwickeln. Er überwacht den Unterricht der Infanterie und der Scharfschützen, desgleichen den Unterhalt des Kriegszeuges, welches die Kantone zum Bundesheer zu liefern haben; einen Theil des Materials liefert er selbst.

Alle Truppen im eidgenössischen Dienste führen ausschließlich die eidgenössische Fahne. Die Militärverordnungen der Kantone sind dem Bunde zur Genehmigung vorzulegen. Der General der Armee und der Chef des Generalstabes werden von der Bundesversammlung ernannt. Der Bund errichtet im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines großen Theils derselben öffentliche Werke oder unterstützt deren Errichtung. Er untersagt die Errichtung öffentlicher Werke, wenn dadurch militärische Interessen gefährdet werden. Der Bund kann eine Universität und eine polytechnische Schule gründen. Das Zollwesen ist Bundessache. Der Bund ist berechtigt, die von der Tagsatzung bewilligten Zölle, Weggelder und andere Gebühren gegen Entschädigung ganz oder theilweise aufzuheben. Er hat die Transitgebühren im ganzen Umfang der Eidgenossenschaft gleichzeitig einzulösen. An der Schweizer Grenze dürfen vom Bunde Eingangs-, Ausgangs- und Durchgangszölle erhoben werden, aus deren Ertrag die Kantone für die aufgehobenen Gebühren nach bestimmten Regeln zu entschädigen sind. Für Lebensmittel, Vieh und Kaufmannswaaren, Landes- und Gewerbserzeugnisse jeder Art sind freier Kauf und Verkauf, freie Ein-, Aus- und Durchfuhr von einem Kanton in den andern gewährleistet; vorbehalten werden: in Beziehung auf Kauf und Verkauf das Salz- und Pulverregal, polizeiliche Verfügungen der Kantone über die Ausübung von Handel und Gewerbe, über die Benutzung der Straßen und gegen schädlichen Vorkauf, welche Verfügungen indessen vom Bundesrath genehmigt sein müssen, vorübergehende sanitätspolizeiliche Maßregeln bei Seuchen, die vom Bund besonders anerkannten Gebühren und die Konsumogebühren von Wein und andern geistigen Ge-

tränken. Die Abschaffung bestehender Transportrechte zu Land und zu Wasser ist der Bundesgesetzgebung vorbehalten. Die noch bestehenden Gebühren dürfen nicht erhöht und keine neuen ohne Bewilligung der Bundesversammlung eingeführt werden; diese Bewilligung erfolgt behufs Unterstützung öffentlicher Bauten und nur auf bestimmte Zeit. Was die Konsumogebühren von Wein und andern geistigen Getränken betrifft, so sind schweizerische Erzeugnisse mit niedrigeren Gebühren zu belegen als ausländische, bestehende Gebühren dürfen nicht erhöht und neue in Kantonen, die keine beziehen, nicht eingeführt werden. Der Bund übernimmt das Postwesen und gewährleistet die Unverletzlichkeit des Postgeheimnisses, er übt die Oberaufsicht über Straßen und Brücken, an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hat, er übt alle im Münzregale begriffenen Rechte aus, setzt den Münzfuß fest und besorgt an Stelle der Kantone die Münzprägung, führt gleiches Maß und Gewicht ein, fabrizirt und verkauft ausschließlich Schießpulver. Die Bundesbehörden sind befugt, bei gemeingefährlichen Seuchen gesundheitspolizeiliche Verfügungen zu erlassen. Die Ausgaben des Bundes werden bestritten aus den Zinsen des eidgenössischen Kriegsfonds, aus dem Ertrag der Grenzzölle, der Postverwaltung und Pulververwaltung und, wenn nöthig, aus Beiträgen der Kantone.

Als Nationalsprachen des Bundes bestimmt die Verfassung die drei Hauptsprachen der Schweiz: die deutsche, französische und italienische.

Zur Bundesstadt wurde später durch Gesetz, wie hier eingeschaltet werden mag, Bern ernannt, wobei seine Lage an der Scheide des deutschen und romanischen Elements wohl der hauptsächlichste Gesichtspunkt war.

Ueber das Verhältniß der Einzelnen zum Bunde und zu den Kantonen enthält die Verfassung folgende Festsetzungen:

Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich; es gibt in der Schweiz keine Unterthanenverhältnisse, keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familien oder Personen. Die Mitglieder der Bundesbehörden, die eidgenössischen Civil- und Militärbeamten und die eidgenössischen Repräsentanten oder Kommissarien dürfen von auswärtigen Regierungen weder Pensionen oder Gehalte, noch Titel, Geschenke oder Orden annehmen. Sind sie im Besitze von Pensionen, Titeln oder Orden, so haben sie für ihre Amtsdauer auf den Genuß der Pensionen und das Tragen der Titel und Orden zu verzichten. Untergeordneten Beamten und Angestellten kann jedoch vom Bundesrath der Fortbezug von Pensionen bewilligt werden. Der Bund gewährleistet allen Schweizern, welche einer der christlichen Konfessionen angehören, das Recht der freien Niederlassung im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft. Keinem Schweizer christlicher Konfession kann die Niederlassung verweigert werden, wenn er einen Heimatschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift, ein Zeugniß sittlicher Aufführung, sowie eine Bescheinigung, daß er in bürgerlichen Rechten und Ehren stehe, besitzt und sich ausweisen kann, daß er seine Familie zu ernähren im Stande sei. Der Niedergelassene genießt alle Rechte der Bürger des Kantons mit Ausnahme des Stimmrechts in Gemeindeangelegenheiten und des Mitantheils an Gemeinde- und Korporationsgütern. Insbesondere wird ihm freie Gewerbsausübung und das Recht der Erwerbung von Liegenschaften zugesichert, nach Maßgabe der Gesetze und Verordnungen des Kantons. Den Niedergelassenen anderer Kantone

können von Seite der Gemeinden keine größern Leistungen an Gemeindelasten auferlegt werden, als den Niedergelassenen des eigenen Kantons. Der Niedergelassene kann aus dem Kanton, in welchem er niedergelassen ist, weggewiesen werden durch gerichtliches Strafurtheil, durch Verfügung der Polizeibehörden, wenn er die bürgerlichen Rechte und Ehren verloren hat, oder sich eines unsittlichen Lebenswandels schuldig macht, oder durch Verarmung zur Last fällt, oder schon oft wegen Uebertretung polizeilicher Vorschriften bestraft werden mußte. Jeder Kantonsbürger kann als Schweizerbürger in eidgenössischen und kantonalen Angelegenheiten die politischen Rechte in jedem Kanton ausüben, in welchem er niedergelassen ist. Er kann aber diese Rechte nur unter den nämlichen Bedingungen, und nur jeweilen in einem Kanton ausüben, wie die Bürger des Kantons und in Beziehung auf die kantonalen Angelegenheiten nach einem längern Aufenthalte, dessen Dauer durch die Kantonalgesetzgebung bestimmt wird, jedoch nicht über zwei Jahre ausgedehnt werden darf. Kein Kanton darf einen Bürger des Bürgerrechts verlustig erklären. Ausländern darf kein Kanton das Bürgerrecht ertheilen, wenn sie nicht aus dem frühern Staatsverband entlassen werden. Die freie Ausübung des Gottesdienstes ist den anerkannten christlichen Konfessionen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet. Den Kantonen sowie dem Bunde bleibt vorbehalten, für Handhabung der öffentlichen Ordnung und des Friedens unter den Konfessionen die geeigneten Maßnahmen zu treffen. Der Orden der Jesuiten und die ihm affiliirten Gesellschaften dürfen in keinem Theile der Schweiz Aufnahme finden. Die Preßfreiheit ist gewährleistet. Ueber den Mißbrauch derselben trifft die Kantonalgesetzgebung

die erforderlichen Bestimmungen, welche jedoch der Genehmigung des Bundesrathes bedürfen. Dem Bunde steht das Recht zu, Strafbestimmungen gegen den Mißbrauch der Presse zu erlassen, der gegen die Eidgenossenschaft und ihre Behörden gerichtet ist. Die Bürger haben das Recht, Vereine zu bilden, sofern solche weder in ihrem Zweck, noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind. Ueber den Mißbrauch dieses Rechtes trifft die Kantonalgesetzgebung die erforderlichen Bestimmungen. Das Petitionsrecht ist gewährleistet. Sämmtliche Kantone sind verpflichtet, alle Schweizerbürger in der Gesetzgebung sowohl als im gerichtlichen Verfahren den Bürgern des eigenen Kantons gleich zu halten. Die rechtskräftigen Civilurtheile, die in einem Kanton gefällt sind, sollen in der ganzen Schweiz vollzogen werden können. Der aufrechtstehende schweizerische Schuldner, welcher einen festen Wohnsitz hat, muß für persönliche Ansprachen vor dem Richter seines Wohnortes gesucht, und es darf daher für Forderungen auf das Vermögen eines solchen außer dem Kanton, in welchem er wohnt, kein Arrest gelegt werden. Alle Abzugsrechte im Innern der Schweiz, sowie die Zugrechte von Bürgern des einen Kantons gegen Bürger anderer Kantone sind abgeschafft. Gegen die auswärtigen Staaten besteht Freizügigkeit, unter Vorbehalt des Gegenrechtes. Niemand darf seinem verfassungsmäßigen Gerichtsstand entzogen, und es dürfen daher keine Ausnahmsgerichte eingeführt werden. Wegen politischer Vergehen darf kein Todesurtheil gefällt werden. Ein Bundesgesetz wird über die Auslieferung der Angeklagten von einem Kanton an den andern Bestimmungen treffen; die Auslieferung kann jedoch für politische Vergehen und für Preßvergehen nicht verbindlich gemacht werden. Die Aus-

mittlung von Bürgerrechten für Heimatlose und die Maßregeln zur Verhinderung der Entstehung neuer Heimatlosen sind Gegenstand der Bundesgesetzgebung. Dem Bunde steht das Recht zu, Fremde, welche die innere oder äußere Sicherheit der Eidgenossenschaft gefährden, aus dem schweizerischen Gebiete wegzuweisen.

Diejenigen Artikel endlich — und für unsere Betrachtung sind sie die wichtigsten —, welche sich auf die Volksgesetzgebung beziehen, finden wir unter der Rubrik „Revision der Bundesverfassung." Als die Tagsatzung den Artikel 104 des Entwurfs[1]) diskutirte: „Die Bundesverfassung kann jederzeit revidirt werden", stellten mehrere Stände Amendements:

1) Die Gesandtschaft von Appenzell Außer-Rhoden: „daß die Revision der Bundesverfassung nur dann vorgenommen werden könne, wenn sich zwölf Stände für eine Revision ausgesprochen haben werden."

2) Die Gesandtschaft von Basel-Stadt, — in der Absicht, bestimmt auszudrücken, daß auch eine partielle Revision vorgenommen werden dürfe, welche in gewöhnlichen Zeiten zweckmäßiger wäre, als eine gänzliche Umarbeitung der Verfassung —: „Die Bundesverfassung kann jederzeit ganz oder theilweise revidirt werden."

3) Die Gesandtschaft des Kantons Uri beantragte beizusetzen: „sofern drei Viertheile der Stimmen der Tagsatzung solches verlangen oder damit einverstanden sind."

In der Abstimmung hat sich für das Amendement der Gesandtschaft von Appenzell Außer-Rhoden einzig die Gesandtschaft dieses Standes erklärt. Für das Amendement

---

[1]) Nachher mit demselben Wortlaut Artikel 111 und in der Verfassung von 1874 Artikel 118.

des Kantons Uri erklärten sich drei Stände, nämlich die Gesandtschaften der Stände Uri, Schwyz und Unterwalden, nebst Appenzell Inner-Rhoden, letztere Gesandtschaft unter Ratifikationsvorbehalt. Für das Amendement der Gesandtschaft von Basel-Stadt erklärten sich die Gesandtschaften der sieben Stände Zürich, Luzern, Unterwalden, Glarus, Freiburg, Basel und Thurgau.

Es ist sodann Artikel 104 in unveränderter Fassung durch zwanzig Stände angenommen worden. Sämmtliche Gesandtschaften haben nämlich dazu gestimmt, mit Ausnahme derjenigen der Stände Schwyz und Appenzell. Im Allgemeinen wurde aber hierauf zu Protokoll erklärt, daß die Mehrheit zu dem von der Gesandtschaft des Kantons Basel-Stadt gestellten Amendement lediglich aus dem Grunde nicht gestimmt habe, weil sie der Ansicht gewesen, daß eine bloß theilweise Revision des Bundesvertrags eben so gut und zu jeder Zeit unter den nämlichen Bedingungen vorgenommen werden könne, wie eine Totalrevision.

Artikel 105 lautete im Entwurf: „Die Revision geschieht auf dem Wege der Bundesgesetzgebung“[1]). Hiezu wurden folgende Amendements gestellt:

1) Von der Gesandtschaft des Kantons Graubünden: „Die Revision geschieht durch die Bundesversammlung“, statt wie es im Artikel heißt: „durch die Bundesgesetzgebung.“

2) Von der Gesandtschaft des Kantons Bern: einzuschalten nach dem Worte „geschieht“ die Worte „in der Regel.“ Es habe die Absicht gewaltet, daß der Aufstellung

---

[1]) Nachher mit demselben Wortlaut Artikel 112 und in der Verfassung von 1874 Artikel 119.

eines Verfassungsrathes kein Hinderniß in den Weg gelegt werden dürfe, sofern dieser Modus der Revision als erwünscht oder selbst als ein Gebot der Nothwendigkeit erscheinen sollte.

3) Von der Gesandtschaft des Kantons Freiburg: ajouter à l'article 105 ces mots: «et à teneur de l'article 73» — in welchem ausdrücklich bestimmt werde, daß für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse die Zustimmung beider Räthe erforderlich sein solle.

Gegen das Amendement der Gesandtschaft des Standes Graubünden ist eingewendet worden, daß dasselbe zu Mißverständnissen Anlaß geben könnte, indem man nämlich annehme, beide Kammern müßten gemeinsam die Revisionsfrage behandeln, was um so unzulässiger wäre, weil alsdann bloß 44 Mitglieder des Ständerathes etwa 120 Nationalräthen entgegenstehen würden. Der Artikel habe vielmehr den Sinn, daß bei der Revision auf dieselbe Weise verfahren werden müsse, wie bei der Bundesgesetzgebung überhaupt, der zufolge beide Räthe abgesondert verhandeln und eine Entscheidung fassen. Um ein Bundesgesetz innerhalb der Schranken der gegenwärtigen Verfassung aufzustellen, sei die Mehrheit jedes der beiden Räthe erforderlich, und für die Abänderung der Verfassung verlange man noch die weitere Garantie, daß sowohl die Mehrheit der Kantone, als die Mehrheit der stimmenden Bürger sich dafür aussprechen dürfe.

Dieser Auslegung des Artikels hat die Gesandtschaft des Kantons Glarus ausdrücklich sich angeschlossen, weil dadurch ein Verfassungsrath als konstitutionelle Form bestimmt ausgeschlossen werde. Der Verfassungsrath, welcher für Kantone ein angemessenes Organ sein möge, passe aus dem Grunde nicht für die Bundesrevision, weil

das kantonale Element dadurch beseitigt und die einzelnen Stände um ihre Bedeutung gebracht würden.

Die gleiche Ansicht wurde auch von anderer Seite mehrfach unterstützt, namentlich entgegen der Behauptung, daß die beiden Räthe, sofern sie es für angemessen erachten würden, die Revision auch durch den Bundesrath vornehmen lassen könnten. Diese Kompetenz müsse ihnen jedoch abgesprochen werden, wenn man anders an dem Systeme festhalten wolle, welches man angenommen habe. Hingegen könne den Räthen eine Vollmacht in dem Sinne nicht zuerkannt werden, daß dieselben befugt sein sollten, ohne besondere Nothwendigkeit einen Verfassungsrath aufstellen zu lassen, mithin von den verfassungsmäßigen Formen, wie dieselben in Beziehung auf die Gesetzgebung vorgeschrieben seien, abzugehen.

Wie aber alsdann zu verfahren sein dürfte, wenn die Räthe mit der öffentlichen Meinung in Widerspruch kommen sollten, wie mithin ausnahmsweise für diesen Fall die Bundesverfassung zu revidiren sein möchte, darüber biete ein anderer (der nächste) Artikel, welcher nicht von der Regel, sondern von der Ausnahme handle, Gelegenheit, sich näher auszusprechen.

Bei der Abstimmung erklärte sich:

Für das Amendement der Gesandtschaft des Standes Graubünden die Gesandtschaft des Standes Graubünden allein.

Für den Zusatz der Gesandtschaft des Standes Freiburg die Gesandtschaften der fünf Stände Freiburg, Basel, Tessin, Waadt und Neuenburg, nebst Appenzell Außer=Rhoden.

Für das Amendement der Gesandtschaft des Standes Bern die Gesandtschaften der vier Stände Bern, Aargau, St. Gallen und Genf.

Sodann ist der Artikel 105 durch neunzehn Stände, nebst Appenzell Außer-Rhoden, unverändert angenommen worden. Es haben nämlich alle Gesandtschaften dazu gestimmt, mit Ausnahme derjenigen der Stände Bern und Schwyz, nebst Appenzell Inner-Rhoden.

Artikel 106[1]) wurde so vorgeschlagen: „Wenn eine Abtheilung der Bundesversammlung die Revision beschließt und die andere nicht zustimmt, oder wenn fünfzigtausend stimmberechtigte Schweizerbürger die Revision der Bundesverfassung verlangen (und die beiden Räthe die Revision ablehnen), so muß im einen wie im andern Falle die Frage, ob eine Revision stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden. Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger über die Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Räthe (aufzulösen und) neue zu wählen, um die Revision an die Hand[2]) zu nehmen."

Zu diesem Artikel wurden wieder mehrere Amendements gestellt, so:

1) Von der Gesandtschaft des Standes Zürich: Im ersten Absatze zu setzen, daß statt 50,000 100,000 Bürger die Revision sollten verlangen können.

2) Von der Gesandtschaft des Kantons Bern: In erster Linie: „Beschließt das schweizerische Volk in der Abstimmung die Vornahme der Revision der Verfassung, so ist diese Revision einem schweizerischen Verfassungsrathe aufzutragen." In zweiter Linie: „Im Falle der Ab-

---

[1]) Nachher, mit Ausschluß der eingeklammerten Stellen, ebenso lautend als Artikel 113 und in der Verfassung von 1874 als Artikel 120.

[2]) In der spätern Fassung die Variante: zur Hand.

lehnung der Revision der Bundesverfassung von Seite einer Abtheilung der Bundesversammlung (Nationalkammer oder Ständekammer) und der Bejahung der Revisionsfrage durch das Volk, soll das Revisionswerk einem schweizerischen Verfassungsrathe aufgetragen sein."

3) Von der Gesandtschaft des Kantons Aargau: „Wenn der eine oder der andere der beiden Räthe, oder beide die Wünschbarkeit einer Bundesrevision ausgesprochen haben, oder wenn 50,000 stimmberechtigte Schweizerbürger die Revision verlangen, so muß die Frage: ob eine Revision stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden. Hat sich die Mehrheit der stimmberechtigten Schweizerbürger für die Revision ausgesprochen, so sind die beiden Räthe neu zu wählen, um die Revision an die Hand zu nehmen."

4) Von der Gesandtschaft des Kantons St. Gallen: den zweiten Absatz so zu fassen: „Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger über die Frage sich bejahend ausspricht, so ist ein Verfassungsrath aufzustellen, der die Revision zur Hand zu nehmen hat."

5) Von der Gesandtschaft des Standes Uri wurde Streichung des Artikels verlangt.

6) hat die Gesandtschaft des Standes Aargau folgende Erklärung zu Protokoll gegeben: Es seien drei Revisionsfälle gedenkbar: a. Wenn der Nationalrath die Revision von sich aus beschließt. b. Wenn sie von 50,000 stimmfähigen Schweizerbürgern verlangt und ihr vom Nationalrathe beigestimmt wird. In diesen zwei Fällen wäre die Revision sofort vom Nationalrathe als Verfassungsrath vorzunehmen. c. Wenn der Nationalrath dem Revisionsbegehren nicht beistimmt und die deshalb an das Volk gebrachte Revisionsfrage von der Mehrheit der stimmenden

Schweizerbürger bejaht wird. In diesem Falle wäre der Nationalrath neu zu wählen und der neu gewählte Rath mit Vornahme der Revision zu betrauen."

Zur Begründung der verschiedenen Amendements ist vorzüglich Folgendes angeführt worden: Die Bestimmung, daß eine wesentlich größere Anzahl von Bürgern sich für die Revision aussprechen müsse, als der Artikel vorschlage, rechtfertige sich schon dadurch, daß sonst leicht einige wenige Kantone, vielleicht selbst nur ein Kanton gegen den Willen der andern die Durchsicht der Verfassung veranlassen könnte. Der Kanton Zürich zähle allein etwa 50,000 Aktivbürger und der Kanton Bern mehr als das Doppelte dieser Zahl; somit wäre möglicherweise der eine oder der andere Kanton, wenn das neue Bundesprojekt mit besonderem Widerwillen aufgenommen würde, ganz allein im Stande, die Revision durchzusetzen und damit in die ganze übrige Schweiz eine neue unheilvolle Agitation zu bringen. Zudem könnten auch in den Kantonen wohl nirgends solche Minoritäten berechtigt sein, Verfassungsrevisionen gesetzlich zu verlangen, indem beispielsweise im Kanton Waadt zu diesem Zwecke wenigstens ein Fünftheil der Aktivbürger sich vereinigen müßte, während nach dem vorliegenden Projekte schon ein Zehntheil dazu hinreichen sollte. Ueberdies sei nicht zu verkennen, daß das adoptirte Zweikammersystem als ein Werk der Transaktion angesehen werden müsse, welches mit Mühe zu Stande komme und dem man deshalb wenigstens einige Dauer in Aussicht stellen sollte. Man werde zwar einwenden, daß so leicht nicht 50,000 Bürger dahin übereinkommen werden, eine Revision der Bundesurkunde zu verlangen, indem auch in den Kantonen ähnliche Bestimmungen noch selten oder nie zum Umsturze

der Verfassungen mißbraucht worden wären. Dieses Urtheil möge in Beziehung auf die kantonalen Verhältnisse seine Richtigkeit haben, und allerdings werden nicht leicht so bedeutende Minoritäten gegen eine konstituirte Kantonalregierung auftreten. Anders verhalte es sich aber im Bunde. Wenn sich nicht leugnen lasse, daß die neue Verfassung aus dieser oder jener Rücksicht vielfach mit Mißtrauen aufgenommen werde, so liege die Gefahr nahe, daß 50,000 Bürger sich zusammenthun werden, um auf dem Wege der Revision die Beseitigung eines mißbeliebigen Werkes zu verlangen.

Dagegen wurde jedoch angeführt, die Revisionskommission habe angenommen, daß in der Eidgenossenschaft sich etwa 400,000 Aktivbürger vorfinden. Wenn nun der achte Theil des Volkes eine Revision verlange, so lasse sich einer solchen Kundgebung des öffentlichen Willens so leicht kein Veto entgegensetzen, und es sei vielmehr im Sinne der Klugheit, durch Vornahme der Revision allfälligen ungeregelten Manifestationen vorzubeugen.

Um in gewissen Fällen die Aufstellung eines Verfassungsrathes als unumgänglich nachzuweisen, wurde hauptsächlich hervorgehoben: Wenn alle beide Räthe über die Nothwendigkeit der Revision einverstanden seien und ihr Antrag bei dem Volke Anklang finde, so unterliege es freilich keinem Zweifel, daß die beiden Kammern das Vertrauen des Volkes besitzen und daß sie in Uebereinstimmung mit der öffentlichen Meinung die Arbeit beginnen und durchführen können. Wenn aber das Begehren einer Revision vom Volke ausgehe und entweder einer der beiden Räthe oder beide zusammen dieselbe ablehnen oder nur, dem ausgesprochenen Volkswillen sich

beugend, nothgedrungen nachgeben, dann könne die Bundesversammlung nicht mehr im Besitze des öffentlichen Vertrauens sein, und in diesem Falle sei es nothwendig, daß die Nation ihren Willen unmittelbar kund geben dürfe.

Wie in dem eben berührten Falle zu verfahren sei, darüber spreche der Artikel sich nicht aus, indem er einzig vorschreibe, daß die Räthe neu gewählt werden müßten, wenn diese die Revision abgelehnt, das Volk hingegen in seiner Mehrheit die Frage bejahend entschieden hätte.

Der Verfassungsrath habe übrigens auch nur die Aufgabe, einen neuen Entwurf auszuarbeiten, welcher wiederum nach den Bestimmungen im Artikel 107, um Gesetzeskraft zu erhalten, von der Mehrheit der Kantone, sowie von der Mehrheit der Bürger angenommen werden müßte. Somit werde das Prinzip, welches man im gegenwärtigen Projekte vor Augen gehabt und welches den Ständen noch eine reelle Bedeutung einräumen wolle, vollständig aufrecht erhalten. Wenn das Volk nach Artikel 106 befugt sei, unter gewissen Voraussetzungen über die Revision zu entscheideu, so solle es auch das Recht haben, die Arbeit einem Kollegium zu übertragen, das sein ganzes Vertrauen genieße, und es sei die Aufstellung eines Verfassungsrathes um so nothwendiger, damit nicht während der neuen Wahl der Räthe so zu sagen ein Interregnum entstehe..

Die Geschichte der nordamerikanischen Unionsstaaten weise nach, daß die Verfassungsrevisionen daselbst auch durch einen Verfassungsrath vorgenommen würden, und dennoch habe man sich beinahe überall für das Zweikammersystem ausgesprochen, was einen hinlänglichen Beweis dafür gebe, daß der Verfassungsrath dem Prinzipe des Zweikammersystems nicht widerstrebe.

Uebrigens habe ja die Tagsatzung selbst ein ähnliches Beispiel aufgestellt, indem sie einer Kommission den Auftrag ertheilte, die Bundesurkunde zu entwerfen, und der Verfassungsrath sei im Grunde nichts Anderes als eine Kommission, deren Anträge angenommen oder verworfen werden können.

Dagegen wurde jedoch von anderer Seite bemerkt, daß der Verfassungsrath dem Prinzip, das sich durch das ganze Bundesprojekt durchziehe, durchaus widerstreite und sowohl die Räthe als das Volk in eine ganz schiefe Stellung bringen müßte. Als Grundcharakter des Projektes müsse die Tendenz angesehen werden, zwischen dem kantonalen und nationalen Elemente eine Ausgleichung zu erhalten. Nach dem Artikel komme die Einleitung der Revision dem Volke zu und damit trete die vollständige Anerkennung des Nationalprinzipes an den Tag. Die Durchführung der Revision sei aber anderseits auch an das kantonale Prinzip, an die Mitwirkung der Stände geknüpft; somit werde nach dem Vorschlage eine gleichmäßige Vertretung der beiden Systeme gewonnen. Wenn nun bloß ein Verfassungsrath aufgestellt werden sollte, so würde der Nationalismus einzig zur Anerkennung gelangen. Durch die neue Wahl der Räthe werde übrigens kein Provisorium geschaffen, indem bis nach vollendeter Wahloperation die bisherigen Beamten in Funktion verbleiben und überdies der Bundesrath die Exekutivgewalt nicht aus der Hand verliere. Der Vorwurf, daß das Prinzip dadurch schon verrückt werde, daß das Volk berechtigt sei, von sich aus und abgesehen von den Ständen die Revision zu verlangen, müsse aus dem Grunde zurückgewiesen werden, weil darin nur eine Konzession liege,

welche man einer Minorität einräume. Allerdings könnte auch nur ein kleinerer Theil der Bevölkerung die Initiative ergreifen; allein die Konsequenz des Systems beruhe darin, daß in der Revision nicht blos das eine Prinzip sich geltend mache, sondern daß beide Faktoren des Föderativstaates auf gleichmäßige Weise zur Offenbarung gelangen dürften.

Ebenso entschieden müsse der Vergleich abgelehnt werden, welcher zwischen dem Verfassungsrathe und einer Kommission gemacht worden sei. Die Arbeit der Kommission könne die Behörde vermehren oder vermindern; über die Arbeit des Verfassungsrathes hingegen habe man sich lediglich mit Ja oder Nein auszusprechen.

Endlich ist von dritter Seite dargelegt worden, daß das Volk in allen Fällen angefragt und den Räthen die Kompetenz genommen werden sollte, von sich aus zu revidiren, weil der Fall sich denken ließe, daß die Bundesversammlung gegen den Willen des Volkes die Revision vornehme, was hinwieder zu der Gegenbemerkung Veranlassung gab, daß die Räthe zu einer blos theilweisen Revision geneigt sein könnten und daß es in diesem Falle nicht der Mühe lohne, jedes Mal an die Abstimmung des Volkes zu gelangen, und dies um so weniger, weil ohnehin die revidirten Punkte der Nation zur Genehmigung vorgelegt werden müßten.

Die Abstimmung ergab mit Bezug auf die erwähnten Vorschläge folgende Resultate:

Zum Amendement der Gesandtschaft des Standes Zürich, demzufolge 100,000 Bürger erforderlich sein sollten, um die Revision zu verlangen, stimmten die Gesandtschaften der sechs Stände Zürich, Uri, Unterwalden, Glarus, Graubünden und Neuenburg.

Für die von der Gesandtschaft des Standes St. Gallen vorgeschlagene Fassung des zweiten Absatzes erklärten sich die Gesandtschaften der vier Stände Bern, St. Gallen, Aargau und Genf.

Für das erste Amendement der Gesandtschaft des Standes Bern erklärten sich die Gesandtschaften der drei Stände Bern, Aargau und Genf.

Das zweite Amendement der Gesandtschaft dieses Standes ist hierauf nicht zur Abstimmung gebracht worden.

Für Streichung des ganzen Artikels stimmten die Gesandtschaften der zwei Stände Uri und Schwyz.

Zu der von der Gesandtschaft des Standes Aargau vorgeschlagenen Fassung des Artikels stimmten die Gesandtschaften der drei Stände Bern, Aargau und Waadt.

Der Artikel 106 mit den siegreichen Amendements wurde durch siebenzehn Stände angenommen, nämlich von den Gesandtschaften der Stände Zürich, Luzern, Unterwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf, nebst Appenzell Außer=Rhoden. Er erhielt zuletzt folgende Fassung: „Wenn eine Abtheilung der Bundesversammlung die Revision beschließt und die andere nicht zustimmt, oder wenn 50,000 stimmberechtigte Schweizerbürger die Revision der Bundesverfassung verlangen, so muß im einen wie im andern Falle die Frage, ob eine Revision stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden. Sofern in einem dieser Fälle die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger über die Frage sich bejahend ausspricht, so sind beide Räthe neu zu wählen, um die Revision zur Hand zu nehmen."

Artikel 107[1]) lautete im Entwurf: „Die revidirte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger und von der Mehrheit der Kantone angenommen ist.“

Die Gesandtschaft des Kantons Bern beantragte Streichung der Worte „und von der Mehrheit der Kantone.“

Hinwieder stellte die Gesandtschaft des Kantons Schwyz folgende Amendements: In erster Linie zu sagen: „Die revidirte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von drei Viertheilen der Kantone angenommen ist“, — und in zweiter Linie: „Die revidirte Bundesverfassung tritt in Kraft, wenn sie von zwei Drittheilen der Kantone angenommen ist.“

Ohne gerade einen bestimmten Antrag zu stellen, machte die Gesandtschaft des Kantons Zürich darauf aufmerksam, es dürfte vielleicht näher ausgedrückt werden, daß diejenigen Bürger, welche an der Abstimmung über das Bundesprojekt keinen Antheil nehmen, zu den Annehmenden gezählt werden, wie es in verschiedenen Kantonen praktisch eingeführt sei. Jedoch wurde daran erinnert, daß der fragliche Artikel sich nicht auf die Abstimmung über das Bundesprojekt selbst, sondern auf eine jeweilige künftige Revision beziehe.

In der Abstimmung hat sich für Streichung der Worte „und von der Mehrheit der Kantone“ einzig die Gesandtschaft des Kantons Bern ausgesprochen.

Für den Antrag der Gesandtschaft des Kantons Schwyz in erster Linie erklärten sich die Gesandtschaften der drei

---

[1]) Nachher mit demselben Wortlaut Artikel 114 und in der Verfassung von 1874 erstes Lemma des Artikels 121.

Stände Uri, Schwyz und Unterwalden, nebst Appenzell Inner-Rhoden. Für den Antrag der Gesandtschaft des Standes Schwyz in zweiter Linie stimmten die Gesandtschaften der zwei Stände Schwyz und Unterwalden. Schließlich ist der Artikel 107 unverändert durch siebenzehn Stände angenommen worden, nämlich von den Gesandtschaften der Stände Zürich, Luzern, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf, nebst Appenzell Außer-Rhoden[1]).

Die Verfassung ist in der Volksabstimmung von 15½ Kantonen: Zürich, Bern, Luzern, Glarus, Freiburg, Solothurn, Basel, Schaffhausen, Appenzell Außer-Rhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Waadt, Neuenburg und Genf angenommen, von 6½ Kantonen: Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Inner-Rhoden, Wallis und Tessin verworfen worden. Freiburg, welches ein Glied des Sonderbundes gewesen, zählt zu den Annehmenden, weil dort der Große Rath, unter dem Schutze der Bayonette gewählt, den Entwurf dem Volke nicht zur Abstimmung vorlegte, — ein vielleicht legales, aber nicht freisinniges Verfahren. Tessin zählt unter die Verwerfenden, weil es,

[1]) Protokoll der ordentlichen eidgenössischen Tagsatzung des Jahres 1847. IV. Theil, XVIII. — Ueber die Interpretation der Revisionsartikel der Verfassung von 1848, welche in der spätern Verfassung von 1874 dieselben geblieben sind, ist 1880 anläßlich der Bewegung für Beseitigung des Banknotenmonopolverbotes eine Controverse entstanden, auf welche der Autor, bei seiner Geschichtsdarstellung sich strenge an den Wortlaut der Protokolle haltend, hier nicht eintritt. Vergl. „Züricher Post“, Jahrgang 1880, Nr. 196 ff., das bezügliche Mémoire von Dr. Kern und die Debatte der Bundesversammlung aus dem September gleichen Jahres.

obwohl in die Reihe der liberalen Kantone gehörend, sich durch die Verfassung materiell geschädigt glaubte. Am 12. September 1848 erklärte die Tagsatzung die Bundesverfassung als angenommen.

Siebentes Kapitel.

Rittinghausen und Considérant.

Das allgemeine Stimmrecht hatte, wie wir wissen, schon in den alten Demokratieen von geringerem oder größerem Umfange bestanden, aber in seiner heutigen Form der individuellen Abstimmung durchs ganze Land ist es eine Schöpfung der französischen Revolution. Zur vollständigen Ausbildung als Mittel der Volksgesetzgebung gelangte es damals übrigens nicht; selbst als das Organ, welches die Landesvertretung schaffen sollte, wurde es eingeschränkt. Bald herrschte das Repräsentativsystem wieder, scheinbar unter der absolutistischen Herrschaft Napoleon's, als aufstrebender Parlamentarismus unter den Bourbonen und als entwickelter Parlamentarismus in der Julimonarchie. Auch die Revolution des Jahres 1848 kam dem Ideal der direkten Volksgesetzgebung, soweit uns bekannt, nicht näher, selbst nicht theoretisch, denn erst kurz darauf finden wir in Frankreich Vertheidiger derselben.

Diese sind der Kölner Rittinghausen, in unserer Zeit sozialdemokratischer Abgeordneter zum deutschen Reichstag, und Victor Considérant, der hervorragende politische Schriftsteller in Paris. Indem ich die Geschichte ihres Wort- und Schriftkampfes hier einschalte, bleibe ich nicht

blos in der Chronologie der Vorgänge, welche den Inhalt dieses Buches ausmachen, ich begebe mich auch nicht aus ihrer Dialektik heraus, denn es wird durch sie die Entwicklung des Gedankens der Volksgesetzgebung in Frankreich weitergeführt und die von Rittinghausen und Considérant begonnene Agitation steht nicht einmal außerhalb jeder Berührung mit spätern Erscheinungen auf dem Boden der Schweiz.

Rittinghausen schrieb 1850, während seines Pariser Aufenthalts, in der „Démocratie pacifique" eine Reihe von Artikeln über „die direkte Volksgesetzgebung oder die wahrhafte Demokratie." Dabei gieng er von der Ansicht aus, daß die Revolution des Jahres 1848, obwohl sie von ganz Europa mit Jubel begrüßt worden, habe scheitern müssen, weil sie wohl reich an Ideen der sozialen Reform, aber arm an politischen Ideen, oder, was gleichbedeutend, an Mitteln der Ausführung gewesen sei. Vor Allem sollte man, meint er, die Wesenheit des demokratischen Regierungssystems kennen, welches dann zu den nothwendigen Reformen ganz naturgemäß führen würde. Da gilt es die Ueberwindung des Repräsentativen. Nur solange hatte das System der Vertretung Sinn, als die Gesellschaft korporativ gegliedert war und jede Korporation ihrem Abgeordneten ein bestimmtes Mandat geben konnte. Heute sind jene Körperschaften zerstört, deshalb aber auch die nationale Vertretung nur eine Fiktion, weil jeder Abgeordnete nach seinem eigenen Willen, nicht nach demjenigen seiner Mandatare stimmt. Ueberdies können die Repräsentationen nicht richtige Volksvertretungen sein, weil der einzelne Abgeordnete von einem großen Theile der Wähler in der Regel nicht gekannt ist. Fünf Sechstel der Mitglieder einer Kammer sind mittelmäßige Köpfe. Auch

korrumpiren die Parlamente den Charakter durch zahlreiche Versuchungen der Macht und des Vortheils, welchen die Einzelnen erliegen. Nicht ohne richtigen Instinkt habe darum Thiers, der auf dem parlamentarischen Boden stand, der gesetzgebenden Versammlung Frankreichs zugerufen, es möchten die Deputirten sich gegenseitig mit Achtung behandeln, um nicht Denjenigen Vorschub zu leisten, welche das Repräsentativsystem als ein «Gouvernement indécent» erklären, das „die Sitten des Landes erniedrige und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben unmöglich mache."

Die Organisation der Volksgesetzgebung denkt sich Rittinghausen folgendermaßen: Das Volk wird in Sektionen eingetheilt, die Sektion etwa zu tausend Bürgern, wie das in Preußen zum Zwecke der Abgeordnetenwahlen wiederholt der Fall war. Jede Sektion versammelt sich in einem hiefür bestimmten Lokal. Sie ernennt ihren Präsidenten und diskutirt die Vorlagen. Nach der Diskussion wird mit Ja oder Nein abgestimmt, der Oberbehörde von dem Resultat Anzeige gemacht und im ganzen Land die Ziffer aller Ja und Nein ermittelt. Das erfordert nur wenig Zeit und Mühe, um zu wissen, wie viele Bürger eine Maßregel angenommen und wie viele sie verworfen haben. Wenn eine bestimmte Anzahl verlangt, daß irgend ein Gesetz reformirt oder ein neues geschaffen werde, so ist das Ministerium (die Exekutive) gehalten, den Wunsch in genannter Weise zur Abstimmung zu bringen. Nur in Fragen der äußern Politik hat jenes selbst eine Initiative, sonst muß es sich darauf beschränken, diejenigen Wünsche zur Abstimmung zu bringen, welche der vereinbarte Bruchtheil der stimmfähigen Bürger geltend macht. Indessen kann die Volksinitiative nur über Prinzipien, über Hauptpunkte entscheiden. Wenn beispielsweise

über die Verjährung der Verbrechen abzustimmen wäre, so würde der Präsident zuerst abstimmen lassen, ob man eine Verjährung annehmen wolle oder nicht, ferner, ob dieselbe gleichmäßig für Verbrechen und Vergehen gelten solle oder nicht, wie bald sie bei Verbrechen eintreten solle u. s. w. Im Sinne der Abstimmungsziffern hätte darauf eine Redaktionskommission einen einfachen, klaren Gesetzesentwurf abzufassen, „welcher den Vortheil haben wird, nicht mehrfache Deutungen zuzulassen, wie die meisten der von unsern Kammern ausgearbeiteten Gesetze." Mit der Befugniß, Amendements anzubringen, wäre die direkte Gesetzgebung unvereinbar.

Indem Rittinghausen schließlich die Einwürfe zurückweist, welche seinem System gemacht werden könnten, fragt er, ob das Volk wirklich, wie man sage, für die Aufgabe des Gesetzgebers nicht erleuchtet genug sei. „Ist das Volk zufällig die Gesammtheit aller Bürger mit Ausnahme der Aufgeklärten?" Er rühmt, daß die Massen nicht die Eitelkeit der höhern Stände besitzen, welche nie Unrecht haben wollen, und nicht die Devotion, welche oft eine ganze Kammer einem einzigen Mann erzeige. Große Zeitversäumniß für die arbeitenden Klassen erblickt er in der Volksgesetzgebung darum nicht, weil es nicht gut sei, zu viele Gesetze zu machen, und deren eines oder zwei bei jeder Zusammenkunft zu kreiren genügen dürfte[1].

Von den vielen Vorgängern auf dem Felde seiner Theorie hat Rittinghausen keinen genannt und vielleicht auch keinen gekannt. Es ist ja denkbar, daß Verschiedene zu verschiedener Zeit und unabhängig von einander auf

[1]) La législation par le peuple et ses adversaires. Bruxelles, Gand et Leipzig. C. Muquardt. 1852. S. 13.

die gleiche Idee kommen konnten. Wenn aber Eines beweist, wie neu wenigstens die Lehre Rittinghausen's den Zeitgenossen war, so ist es der Umstand, daß manche Größen der republikanischen Partei sie sofort als eine Utopie ächteten, sowie Victor Considérant, in welchem dieselbe aus einem Saulus ihren Paulus fand, sie trotz seiner Belesenheit für originär hielt und bemerkt, sie sei bisher einzig in einem Club in Köln behandelt worden[1]).

Die Art, wie Considérant im Anschluß an Rittinghausen die direkte Gesetzgebung vertheidigte, war glänzend. In dieser neuen Form sucht er die Lösung der Regierungsfrage; neben ihr erscheinen ihm alle andern Fragen weder dringlich noch wichtig. Wenn die Volkssouveränität in Frankreich längst eine ausgemachte Sache ist; wenn von einer Delegation des Volkswillens an das Königshaus, welche die Legitimisten vorgeben, keine Rede sein kann, da die Todten kein Recht über die Lebenden haben, und wenn auch die Herrschaft einer Abgeordnetenversammlung nichts Anderes ist als eine ebensolche Delegation; wenn neue Kammern nur neue Souveräne sind, das Volk aber in diesen Umwälzungen immer wieder angerufen wird als Basis des Rechts: so muß es sich endlich darum handeln, die Gesetzgebung so zu organisiren, daß das Volk wirklich der Souverän ist. Abstimmung über die Gesetze und Initiative — so heißt das ganze Zauberbuch. Fünfmalhunderttausend Franzosen (wenn die Praxis es lehrt: eine höhere Ziffer) sollen einen Gesetzesvorschlag machen können, über den nach einem Zeitraum von wenigstens einem Monat abzustimmen ist, und der, in den Prinzipien genehmigt, von einer Kommission redigirt werden soll. Das

[1]) La Solution ou le Gouvernement direct du Peuple. S. 70.

Volk braucht nicht einmal viele Gesetze; neun Zehntel der bisherigen legislativen Arbeit werden ökonomisirt werden.

„Es ist Zeit“, ruft Considérant aus, „mit den Revolutionen, das heißt mit den usurpatorischen Regierungen, den Dynastieen, den Parteien zu endigen. Das kann aber nur geschehen, wenn die Parteien untertauchen in die Nation. Der Kollektivwille des Volkes ist das alleinige Gesetz, welches das Volk selbst für legitim ansehen kann... Hätte die provisorische Regierung dem Volke nicht die Rattenfalle der Delegation geboten und zum ersten Male in der modernen Welt die Volkssouveränität in's Leben und in Uebung gesetzt, dann wäre sie derart zurückgegangen zur Quelle des Rechts und der Legitimität; sie hätte das gewaltige Problem der demokratischen Regierung gelöst, welches seit dreihundert Jahren die Gesellschaft beschäftigt, und sie hätte die revolutionäre oder vulkanische Epoche abgeschlossen ... Da wir in Zeiten leben, wo keine Partei glauben darf, daß die andere Partei das Feld räumen und sie nicht mehr zu zerstören trachten werde, so ist es klar, daß die Gesellschaft sich für so lange in einer permanenten Revolution, in einem offenen oder latenten Krieg befinden muß, bis die demokratische Nation sich ganz mit dem Prinzip erfüllt hat und selber die Handhabung ihres Willens und die Leitung ihrer Angelegenheit übernimmt ... Merken denn die demokratischen Führer nicht, daß die Delegation sie zu Aristokraten und Monarchen macht? ... Sobald die Volksgesetzgebung vom Volke begriffen ist, stehen wir am Ende der politischen Entwicklung ... es gibt keine Verfassung auf dem Papier mehr, es gibt eine lebendige Verfassung; sie heißt in Frankreich das französische Volk, in Deutschland das deutsche Volk ... Sobald die politische Pyramide auf

der Nation ruht, hat sie ihre Basis gefunden und schwebt nicht mehr in erkünsteltem Gleichgewicht auf der Spitze. Die Stabilität ist gesichert ... Die verschiedenen Arten von Sozialismus, die schon vorhanden oder im Entstehen begriffen sind, werden nicht mehr daran denken können, sich diktatorisch aufzudrängen, ihre Verwirklichung zu suchen durch eine dem gesammten nationalen Willen fremde Regierungsautorität. Sie werden also auch keine politischen Kräfte mehr abgeben, deren Tyrannei wir zu fürchten haben. Verschwunden sind die Gefahren, die ganz besonders aus der Komplikation des politischen mit dem sozialen Problem entstanden, und mit ihnen alle die Besorgnisse, alle die künstlich von den monarchischen Intriganten aller Vaterländer ausgebeuteten Schrecken. Die verschiedenen Arten von Sozialismus, oder mit andern Worten: die verschiedenen Vorschläge zur Lösung der sozialen Frage werden mit Nothwendigkeit dazu geführt, das zu sein, was sie sein sollen: Ideen, die sich in der Nation frei entwickeln ... Da sie nicht mehr politische Parteien sein können, welche die Macht erstreben, so werden sie Schulen werden, welche um den Besitz der Einsicht mit einander wetteifern ... Die thatsächliche Verwirklichung der Volkssouveränität öffnet, indem sie das demokratische Problem definitiv löst, am Besten den Weg zur Lösung des sozialen Problems ... Bis jetzt wurde die Demokratie nur gefühlt, sie war nicht gekannt"[1]).

Unter Denjenigen, welche sich außer Considérant mit den Ideen Rittinghausen's beschäftigten, kam denselben Ledru-Rollin am Nächsten; doch lief am Ende seine Dar-

---

[1]) La Solution ou le Gouvernement du Peuple. S. 8 ff.

legung auf die Verfassung von 1793 hinaus, indem er die Initiative nicht acceptirte und nur die Gültigkeit der Gesetze, nicht auch der Dekrete von der Volksabstimmung abhängig machen wollte. Rittinghausen fragte entgegnend, wo denn beider Grenze sei[1]). Proudhon[2]) beurtheilte die direkte Gesetzgebung sehr abfällig, das System der „Anarchie" konstruirend, worin jene keinen Platz fand. Emile de Girardin versuchte, statt den Weg Rittinghausen's einzuschlagen, „die Abschaffung der Autorität durch die Vereinfachung der Regierung." Er sprach sich, ähnlich wie Proudhon, gegen Verfassungen aus, da die Worte Verfassung und Demokratie im Widerspruch zu einander stehen, jede Verfassung die Souveränität fessele, dem Fortschritt Grenzen stecke und diese Stabilität zu Revolutionen führe. Auch die gesetzgebenden Körper und die Präsidentschaft der Republik wollte er beseitigen. Girardin dachte sich als neue Regierung einen Maire von Frankreich, welchen die Mehrheit wählt und die Minderheit kontrollirt; jährlich am ersten Sonntag im Mai soll nämlich im ganzen Lande die Wahl von zwölf Männern stattfinden, von denen der Höchstbestimmte Maire von Frankreich heißt und sich zwei Adjunkten geben kann, die übrigen elf eine nationale Aufsichtskommission bilden. „Die Ausübung der absoluten Gewalt, den Maire wieder zu wählen oder abzuberufen, ist die Garantie, welche die nationale Souveränität begründet." So würde der Staat, meinte Girardin, nach Art der Gemeinde eingerichtet sein und den alten germanischen Markgenossenschaften ähnlich werden. Diese

---

[1]) *M. Rittinghausen,* La législation par le peuple et ses adversaires. S. 41 ff.

[2]) Daselbst. S. 177 ff.

Einrichtung war allerdings sehr einfach, aber auch allzu einfach gedacht; werthvoller als die positiven Vorschläge dürfte die Kritik sein, welche Girardin an den Verfassungen und der herkömmlichen Art der Legislation und Exekutive geübt hat[1]).

Zum Kämpen des Repräsentativsystems warf sich Louis Blanc auf. Er nannte Rittinghausen und Considérant Girondisten, weil es einst die Girondisten gewesen, welche, um den König vom Tode zu retten, eine Volksabstimmung über das Loos Ludwig XVI. verlangt hatten. Damals habe Robespierre geschildert, welchen schlimmen Einflüssen das Volk ausgesetzt sei, und ein Gleiches könne man jetzt denen entgegen halten, die, seiner Vorurtheile uneingedenk, vor dem Volke das Weihrauchfaß schwingen. „Ist es etwa heller Tag in den Geistern?“ fragt Louis Blanc. „Sind die Fackeln auf dem Wege der Menschheit unnöthig geworden und befindet sich nicht die Bevölkerung Frankreichs, diejenige der großen Städte ausgenommen, in Unwissenheit?“ Er suchte auch zu beweisen, daß die Volksgesetzgebung gar nicht bewerkstelligt werden könne, hauptsächlich Rittinghausen's Forderung übersehend, daß in den einzelnen abstimmenden Gemeinden keine Amendements gestellt werden dürften. Louis Blanc fürchtete also von der Volksgesetzgebung den Sieg des Föderalismus, die Zerstückelung der einen und untheilbaren Republik in lauter Gemeindestümpfe, den allgemeinen «babélisme»; sie erschien ihm als „contre-revolutionär“[2]).

Citationen aus Rousseau waren in diesen Auseinandersetzungen sehr häufig. Gegen Rittinghausen berief man

[1]) L'abolition de l'autorité. Besonders S. 8 ff. und 55 ff.

[2]) Plus de Girondins. Besonders S. 3 ff., S. 33 ff. und S. 103 ff.

sich darauf, daß bereits der Genfer Philosoph die reine Demokratie als eine Unmöglichkeit erklärt hatte, worauf der Angegriffene antwortete, es wäre richtiger, den eigenen Verstand als nur immer Bücher reden zu lassen, und die Behauptung Rousseau's, auf große Staaten sei die Volksgesetzgebung nicht anwendbar, als eine leichtfertige, schülerhafte bezeichnete[1]).

Konnten auch Rittinghausen und Considérant einen praktischen Erfolg nicht erringen, so sind nichts destoweniger ihre Schriften über die direkte Gesetzgebung in der Geschichte der letztern hochragende Denksteine.

Achtes Kapitel.

Die kantonale Volksgesetzgebung nach 1848.

Mit der Herrschaft der Bundesverfassung von 1848 war im Bund, wenn nicht für Verfassungs-, so doch für alle Gesetzesfragen das Repräsentativsystem zu Ehren gezogen; dieses gewann nun auch Ausdehnung auf manche Kantone, welche ihm zuvor nicht gehuldigt hatten. Schwyz und Zug schafften 1848 die Kantonslandsgemeinde ab, jenes freilich nicht, ohne ein Referendum einzuführen und 2000 Kantonsbürgern die Initiative für Total- und Partialrevision der Verfassung zu gestatten[2]). Wallis richtete sich im gleichen Jahre repräsentativ ein. Da, wo die Landsgemeinden noch bestanden, verloren sie meist einige Rechte. Auf der andern Seite

---

[1]) La législation directe par le peuple. S. 46 und 130.

[2]) Verfassung, Art. 152—53 und 175—178.

aber haben unterdessen Thurgau 1849 und Schaffhausen 1852 das Veto eingeführt. In Thurgau war eine Frist von 40 Tagen festgesetzt. Sowie der vierte Theil der stimmfähigen Einwohner eines Kreises die Abhaltung einer Vetogemeinde schriftlich verlangt hatte, war der Friedensrichter pflichtig, die Kreisversammlung zusammenzuberufen und jeder Kreisangehörige konnte in geheimer Stimmabgabe das Gesetz annehmen oder verwerfen. Sprach sich die absolute Mehrheit aller stimmberechtigten Kantonseinwohner in gesetzlich abgehaltenen Vetogemeinden gegen ein Gesetz aus, so war dasselbe als verworfen anzusehen. Die Revision der Verfassung sollte, ganz oder theilweise, von acht Kreisgemeinden verlangt werden können; in diesem Falle war der Entscheid von den Aktivbürgern sämmtlicher Gemeinden einzuholen[1]). Schaffhausen setzte eine Vetofrist von nur 14 Tagen an und unterschied die Initiative für Total-Verfassungsrevisionen von derjenigen für partielle; erstere besaß ein Viertheil der Aktivbürger, letztere kam nur dem Großen Rathe zu[2]). Schon 1852 verließ Wallis das reine Repräsentativsystem wieder und gab sich ein beschränktes Referendum in Form der Abstimmung über Büdgetfragen. Die Revisionsinitiative, wobei ein Unterschied zwischen totaler oder partieller Revision nicht ausgesprochen ist, kam 6000 Aktivbürgern zu[3]). In demselben Jahre ertheilte Aargau 5000 Bürgern die Gesetzes-Initiative und 6000 Bürgern die Initiative zur totalen oder theilweisen Verfassungsrevision[4]).

[1]) Art. 42, 96 und 97.

[2]) Verfassung, Art. 31 und 71—73.

[3]) Verfassung, Art. 72 und 74.

[4]) Verfassung, Art. 48, 88b und 91b.

Hiebei darf, wie ich wiederhole, nicht übersehen werden, daß in dieser Periode unter dem Referendum keineswegs etwa dessen föderalistische Form, sondern die moderne zu verstehen ist. Das Referendum, welches 1844 im Wallis das Veto verdrängte, fußt bereits nicht mehr auf den Zehnten; statt der Zehntenstimmen wurden nun je die Stimmen der sämmtlichen Bürger des ganzen Kantons, welche sich für und gegen die Annahme der Verfassung oder eines Gesetzes ergaben, zusammengezählt. Dieselbe Umbildung erfolgte 1853 auch in Graubünden[1]), wo bisher das Referendum der Gemeinden als der stimmgebenden Körper bestanden hatte. Die Aenderung war von der Eidgenossenschaft gefordert, weil sich die verfassungsmäßige Rechtsgleichheit der Bürger nicht länger mit der Bestimmnng vereinbaren ließe, daß bei kantonalen Abstimmungen nach Maßgabe der Steuerquote von den Gemeinden über Annahme oder Verwerfung der Gesetzesvorschläge entschieden werde.

1858 gab sich Neuenburg nach Abwerfung der fürstlichen Herrschaft repräsentative Institutionen, begleitet von einem Referendum in Fragen des Büdgets, welche 500,000 Franken übersteigen, und der Kirchenorganisation[2]). Die Einführung des Finanzreferendums war hier dadurch veranlaßt, daß der Große Rath beim Bau einer Eisenbahn zu Gunsten eines einzelnen Landestheils Gelder dekretirt hatte[3]). Aehnlich bestimmt 1861 hinsichtlich finanzieller Angelegenheiten die Verfassung von Waadt, daß Anleihen von mehr als einer Million

[1]) Verfassung, Art. 2.

[2]) Verfassung, Art. 39 und 71.

[3]) Dubs, Oeffentliches Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft. I. Theil, S. 130.

Franken der Genehmigung des Volkes zu unterwerfen seien, ausgenommen diejenigen, welche im Kriegsfalle gemacht werden müssen. In der gleichen Verfassung ist die Zahl der Aktivbürger, die einen Initiativvorschlag machen können, auf 6000 herabgesetzt worden[1]).

St. Gallen revidirte seine Verfassung gleichfalls im Jahre 1861, behielt aber das Veto bei. Zwar hatten sich Stimmen für das Referendum erhoben, und unter den Gründen, weshalb Einzelne die neue Verfassung zurückwiesen, hörte man auch den, daß die Volksrechte nicht erweitert worden seien; aber die Gegner des Referendnms betonten hauptsächlich, daß hier das Veto sich in den Händen des häufig zu seiner Anwendung greifenden Volkes als ein ausreichendes Instrument der Volkssouveränität erwiesen habe. Die Verfassung setzte im Anschluß an die bisherige Uebung eine Vetofrist von 45 Tagen fest, während welcher in einer Gemeinde über Annahme oder Verwerfung eines Gesetzes dann abgestimmt werden sollte, wenn wenigstens ein Sechstheil der stimmfähigen Bürger der betreffenden Gemeinde dies verlangt hatte. Die Abstimmung erfolgt durch persönliche Abzählung. Alle Gesetze, für deren Verwerfung innerhalb fünfundvierzig Tagen nach ihrer Bekanntmachung nicht wenigstens 10,000 Bürger gestimmt haben, sind angenommen, haben aber 10,000 Bürger für Verwerfung gestimmt, so werden auch noch binnen 21 Tagen in den übrigen Gemeinden Gemeindeversammlungen angeordnet und es entscheidet die absolute Mehrheit der Bürger sämmtlicher Gemeinden über Annahme oder Verwerfung[2]).

---

[1]) Verfassung, Art. 49 und 28b.

[2]) Verfassung, Art. 108—114.

Bis dahin hatte sich der Strom der reinen Demokratie ziemlich langsam bewegt; nun aber nahm er einen rascheren Lauf und seine Wogen gingen so hoch, daß er den Repräsentativstaat ganz wegzuschwemmen drohte.

1863 revidirte der Halbkanton Basellandschaft seine Verfassung, um die Volksgesetzgebung auf den Schild zu heben. Vielfach verspottet und als eine ochlokratische verschrieen, mehr aber blos durch persönliche Händel verunstaltet, als unrichtig in ihren Konzeptionen, führte diese Verfassungsrevision zur Einführung des obligatorischen Referendums, welches jährlich zweimal, im Frühling und im Herbst, stattfindet und dem alle allgemein verbindlichen Beschlüsse und Verträge frühestens dreißig Tage nach ihrer Publikation im Amtsblatt unterstellt werden müssen. Ebenso schuf sie die Verfassungs- und Gesetzesinitiative, welche 1500 Bürger sollten ausüben können. Bemerkenswerth ist ferner, daß der Landesbehörde, — der gesetzgebenden und vollziehenden Behörde — eine Befugniß ertheilt wurde, welche die Tagsatzung von Stans sich selbst genommen hat, indem sie nach der Ueberlieferung Niklaus von der Flüe zu sich berief: „in besondern Fällen einzelne Beamte und Sachverständige in ihren Schooß einzuladen, sei es, damit diese an den Berathungen Theil nehmen oder irgend welche Auskunft über sachbezügliche Gegenstände ertheilen[1]." Offenbar wurde mit dieser Bestimmung ein Gedanke Treichlers wieder aufgenommen und verwirklicht; kann man ja doch in Baselland die Ideen Treichlers um so eher gekannt haben, als dieser nach seiner Ausweisung aus Zürich sich einige Zeit dort aufhielt.

---

[1]) Verfassung, Art. 46, 87—88 und 36.

Epochemachend, ebenso reich an großen Gesichtspunkten wie stürmisch ist darauf die Bewegung im Kanton Zürich, wo das Prinzip der direkten Gesetzgebung in der neuen Verfassung von 1869 den bestimmtesten und zugleich vielseitigsten Ausdruck findet. Dem obligatorischen Referendum werden in dem verhältnißmäßig großen Gemeinwesen nur wenige Materien aus praktischen Gründen entzogen, und die Initiative erscheint in der dreifachen Form eines von 5000 Bürgern eingebrachten Gesetzesvorschlages, oder einer von denselben gemachten Anregung oder eines von einem Einzelnen oder einer Behörde an den Kantonsrath gerichteten, von einem Drittel der Mitglieder derselben unterstützten Begehrens. Daneben besteht noch ein fakultatives Referendum für den Kantonsrath, der solche Schlußnahmen, welche er nicht an die Volksabstimmung zu bringen verpflichtet ist, ihr unterbreiten kann[1]).

Der Umschwung in Zürich übte eine sofortige Wirkung auf Thurgau, welches dann seine Verfassungsrevision noch einige Monate vor Zürich zum Abschluß brachte. Auch hier wurden neben dem fakultativen Referendum des Großen Raths das obligatorische Referendum und die Initiative eingeführt, jenes zwei Mal im Jahre stattfindend für alle Gesetze, Konkordate und diejenigen Großrathsbeschlüsse, welche eine einmalige Gesammtausgabe von wenigstens 50,000 Franken oder eine neue jährlich wiederkehrende Verwendung von mehr als 10,000 Franken zur Folge haben, — dieses als Vorschlagsrecht von 2500 Stimmberechtigten, welche den Erlaß oder die Abänderung eines Gesetzes oder Beschlusses verlangen können, worauf

[1]) Verfassung, Art. 28 ff.

der Große Rath den Vorschlag in Berathung zieht und das Ergebniß an die Volksabstimmung bringt[1]).

Bern betrat desgleichen im Jahre 1869 — dem großen Jahr der Volksgesetzgebung — den Weg demokratischer Reformen. Ein Theil der Radikalen ging mit einem Theil der Konservativen gemeinsam zu Werke. Dabei nahmen sie keine Verfassungsrevision vor, sondern vervollständigten einfach durch das sogenannte Referendumsgesetz die Bestimmungen der Verfassung über die Souveränität. Die Initiative fand bei den Bernern keine Aufnahme, dagegen erstreckt sich ein obligatorisches Referendum, das ordentlicherweise einmal im Jahre, am ersten Maisonntag, stattfindet, auf alle Gesetze und diejenigen Beschlüsse des Großen Raths, welche für den gleichen Gegenstand eine Gesammtausgabe von 500,000 Franken zur Folge haben; auch ist der Finanzplan (summarischer Voranschlag der jährlichen Bedürfnisse des Staatshaushalts; Amortisation der Staatsschulden; summarischer Voranschlag der ordentlichen Jahreseinnahmen; Steueranlage) der Volksabstimmung zu unterstellen. In jedem Gesetz müssen die Bestimmungen bezeichnet werden, deren Vollziehung durch ein Dekret des Großen Rathes oder durch eine Verordnung des Regierungsrathes zu ordnen ist[2]).

Solothurn ging weiter als Bern, indem es sich neben dem obligatorischen Referendum für Gesetze, allgemein verbindliche Beschlüsse, Staatsverträge und größere Ausgabesummen auch die Initiative gab, mit fast denselben Worten wie Thurgau, nur mit dem äußerlichen

[1]) Verfassung, Art. 3 und 4.

[2]) Gesetz vom 19. Mai 1869, Art. 1—4.

Unterschiede, daß die Zahl von 2000 Initianten genügt[1]). Aargau führte ein Jahr später, 1870, das obligatorische Referendum in ähnlichem Umfange ein, gesellte ihm aber eine etwas anders formulirte Initiative bei: Wenn 5000 Bürger dieselbe ergreifen, so kommt der Vorschlag auch dann zur Volksabstimmung, wenn der Große Rath nicht von sich aus entspricht[2]). Die Verfassungen beider Kantone erwähnen das fakultative Referendum des Raths, bei Aargau mit der weitern Bestimmung, daß auch ein Viertheil der Mitglieder für alle sonst dem Referendum nicht unterstellten Beschlüsse die Volksabstimmung fordern könne[3]).

Mittlerweile hatte 1867 Obwalden die Bestimmung aufgestellt, daß die Landsgemeinde dem Kantonsrath die Erlassung eines Gesetzes auftragen dürfe und daß dieses Gesetz als angenommen zu gelten habe, sofern nicht innerhalb zweier Monate 400 Bürger dessen Behandlung in der Landsgemeinde fordern[4]), und 1869 gestattete Luzern einem Drittheil der Großrathsmitglieder oder 4000 Bürgern, neben den Gesetzen und Staatsverträgen auch über finanzielle Beschlüsse eine Volksabstimmung zu begehren, wenn dieselben eine jährlich wiederkehrende Ausgabe von wenigstens 2000 oder eine einmalige außerordentliche Ausgabe von wenigstens 200,000 Franken zur Folge haben[5]).

---

1) Verfassung, Art. 32 und 32b.

2) Verfassung, Art. 46 und 47.

3) Verfassung von Solothurn, Art. 32c; Verfassung von Aargau, Art. 46f und 47.

4) Verfassung, Art. 38.

5) Verfassung, Art. 39.

Das Abberufungsrecht, welches in der Geschichte dieses Zeitraums bisher unerwähnt geblieben ist, nimmt in derselben auch keine hervorragende Stelle ein. Es wurde 1852 in Aargau[1]) und Schaffhausen[2]), 1869 in Thurgau[3]), Solothurn[4]) und Luzern[5]) eingeführt, wobei die Zahl der Bürger, welche das Begehren einer Abstimmung über die Abberufung des Rathes veranlassen können, in den verschiedenen Kantonen zwischen 6000 und 1000 schwankt.

Neuntes Kapitel.

Die direkte Gesetzgebung in Zürich.

Den Anstoß zu der Umwälzung in Zürich, welche als die nach Innen und Außen machtvollste nicht ohne eine besondere Würdigung gelassen werden darf, haben zunächst die Pamphlete des Advokaten Dr. Locher gegeben, der in oft künstlerischer Behandlung und mit einer großen volksthümlichen Kraft korrupte Rechtszustände bloslegte. Locher selbst beabsichtigte nicht, das Staatsschiff auf das Meer der reinen Demokratie hinauszutreiben, aber es ist nur um so bemerkenswerther, daß eine Agitation, welche damit begann, gegen schlechte Justiz anzukämpfen, und ihre An-

---

[1]) Verfassung, Art. 49.
[2]) Verfassung, Art. 22.
[3]) Verfassung, Art. 5.
[4]) Verfassung, Art. 26.
[5]) Verfassung, Art. 43.

griffe zugleich gegen den weitschichtigen Einfluß großer Privatgesellschaften, gegen das „System" richten mußte, sich bald auch die Aufgabe gesetzt sah, das Gemeinwesen auf einer anderen Rechtsbasis aufzubauen.

Der bewußteste Vertheidiger der Volksgesetzgebung war bei Aenderung der zürcherischen Verfassung Carl Bürkli. Dieser, von Beruf Gerber, das politische enfant perdu einer alten Zürcherfamilie, hatte die sozialistischen Ideen Fourier's in sich aufgenommen und in Frankreich zur Zeit des von mir beschriebenen Meinungsstreites über die direkte Gesetzgebung mit Rittinghausen und Considérant verkehrt. Aus den Strichen und Randbemerkungen, mit denen er damals die Schriften der Freunde und Gegner versah, läßt sich schließen, daß er die Frage in sich sehr gründlich verarbeitete, und wenn er die Ausführungen Louis Blanc's gelegentlich so glossirt: parceque Louis Blanc ne comprend pas oder Louis Blanc n'y comprend rien, so zeugt das auch von der Leidenschaft, mit welcher er seinen Gegenstand erfaßt hatte. Nach Zürich heimgekehrt, schrieb er 1851 über Kredit und Handel nach Fourier'schen Grundsätzen, nahm hierbei den Gedanken der Volksbanken, welchen schon Treichler verfochten hatte, wieder auf und redete der Staatsbanknote das Wort. Er plaidirte für die Bildung von Konsumvereinen, für Progressiv- und Erbschaftssteuer, für Uebernahme der Gemeindelasten im Armen-, Schul- und Straßenwesen durch den Staat. Die Volksgesetzgebung forderte er mit den Worten: „In der wahren oder Volksrepublik befaßt sich das Volk nicht nur mit den Personen (Rathswahlen), sondern auch und vor Allem mit den Sachen (Gesetzen). . . Der gewaltthätige Sozialismus und Kommunismus wird durch diese freien Einrichtungen in sein Nichts zurückgeschleudert, seine Zähne

und Klauen sind ihm genommen" [1]). Immerhin wünschte Bürkli für einmal nicht die ganze Volksgesetzgebung, sondern nur das Veto und das Abberufungsrecht, da man, außer in Revolutionszeiten, nicht sprung-, sondern nur schrittweise vorwärts könne [2]). Er wurde auf dieses Programm hin von der Gemeinde Wiedikon zum Mitglied des Großen Rathes gewählt, was die konservative „Freitagszeitung" mit den Worten begleitete, es sei „die noch weit entfernt geglaubte Hunnenschaar der Sozialisten hereingebrochen, an ihrer Spitze Bleda Treichler und Attila Bürkli" [3]). Später nun, als die Verfassung Ende der Sechsziger Jahre revidirt wird, vertheidigt Bürkli einen Theil seiner früheren Postulate und sucht die Volksgesetzgebung dem Programm der siegreichen Opposition einzuverleiben, diesmal aber in der ausgebildeteren Form des obligatorischen Referendums und der Initiative. Originell in Rede und Schrift, aber doch in der Darstellung zurückbleibend hinter der Klarheit der Gedankenkonzeption, auch im Ausdruck oft zu heftig und zu derb, war Carl Bürkli nicht stets ein glücklicher Propagandist seiner Ideen; in der Zürcher Revisionsbewegung jedoch fanden dessen Anregungen eine günstige Aufnahme bei Personen, die großen Einfluß dafür aufbieten konnten. Hauptsächlich war es der Sekundarlehrer und nachmalige Regierungsrath Caspar Sieber, in welchem die Volksgesetzgebung einen begeisterten und schlagfertigen Vertheidiger fand.

---

[1]) Vergl. Der Sozialismus in seiner Anwendung auf Kredit und Handel nach Fourier'schen Grundsätzen. — Programm des Volksvereins im Wahlkreis Wiedikon. — Freie Stimmen. Jahrgang 1851, Nr. 10 und 12. — Schweizerischer Republikaner. Jahrgang 1851, Nr. 93.

[2]) Unbetiteltes Wahlmanifest vom 19. November 1851.

[3]) Jahrgang 1851, Nr. 48.

Die Anträge, welche die Demokraten im Verfassungsrath stellten, überschritten das Maß der bisher bekannten Volksrechtsformen, wie solche in andern größern Kantonen der Schweiz in die Erscheinung getreten waren; sie bezweckten einerseits, dem Referendum einen durchaus verbindlichen, nicht blos fakultativen Charakter zu geben, andererseits sowohl einer größern Anzahl von Stimmfähigen, als auch einem einzelnen Bürger, wenn derselbe hiefür die Unterstützung eines bestimmten Bruchtheils des Kantonsrathes gewinnen könne, das Recht des Gesetzesvorschlags einzuräumen. Letzteres ist vermuthlich eine Wiederaufnahme des Treichler'schen Vorschlags und die Erweiterung der basellandschaftlichen Verfassungsbestimmung. Ferner befürwortete es Bürkli, daß das Begnadigungsrecht vom gesammten Volke ausgeübt werde. Die Regierung und auch das Obergericht, den höchsten Gerichtshof im Kanton, wollte man nicht mehr durch den Großen Rath, welchem zudem der bescheidenere Name eines Kantonsraths zugedacht wurde, ernennen lassen, sondern durch das Gesammtvolk, und auch die Selbstergänzung, welche der Große Rath durch die Wahl einer gewissen Anzahl Mitglieder bisher vornehmen konnte, sollte dahinfallen. Damit in Verbindung standen die Errichtung einer Kantonalbank, die Progressivsteuer und einige arbeiterfreundliche Bestimmungen, welche aufgestellt und wirklich erfüllt wurden.

Hatte der zürcherische Kampf zur nächsten Veranlassung die Kritik ungesunden Gerichtswesens, so gesellten sich dieser rasch wirthschaftliche Gesichtspunkte, und dergestalt wurden die Volksrechte durch eine den geschichtlichen Dingen innewohnende Nöthigung das zweifache Mittel, sowohl das Volksbewußtsein zur Quelle des Rechts, als den Volks-

willen zum Motor im Bereiche der staatlichen Oekonomie zu machen.

„Was für ein System ist's, von dem wir sprechen", fragt eine Streitschrift[1]) aus dem Anfang der Bewegung und antwortet: „Das System, das die Koalition der Geldinteressen, der Kreditmächte und Eisenbahnen, der Koterie und der Koulissenregierung über den Kanton gebracht hat . . . Täuschen wir uns gänzlich, Zürchervolk — möchten ihrer Viele sich darauf besinnen! — täuschen wir uns, wenn wir sagen, daß hier auf diesem wunden Fleck die tiefsten und innigsten Beziehungen zwischen der Volksbewegung und den langjährigen Kämpfen der „Demokraten" liegen . . . Setzen wir die Volkskraft ein und rechtfertigen guten Muthes mit unserm politischen Handeln die Bewegung und die angebahnte Regeneration."

Ein Aufruf des kantonalen Komité's für die Bewegung aus dem Dezember 1867 spricht ähnlich von dem übermächtigen Einfluß des Großkapitals und ungerechter Vertheilung der Steuerlasten. Seit der frühern Bewegung im Kanton Zürich, führt er aus, habe an Stelle bloßer Ahnungen bezüglich der politischen und sozialen Rechte des Bürgers die Einsicht Boden gefaßt, daß es das Volk und das Volk allein sei, welches als die Quelle des staatlichen Willens, als sein Ausgangs- und Zielpunkt betrachtet werden müsse. „Mit dieser nach und nach erfolgten Wandelung und Klärung des politisch-bürgerlichen Selbstbewußtseins war das reine Repräsentativsystem der Dreißiger-Verfassung überwunden, so daß es nun galt,

---

[1]) Warum? Rechtfertigung der demokratischen Bewegung und des Begehrens nach Verfassungsrevision. Ein offenes Wort an das Zürchervolk von einem Mitglied des Aktionskomité. 1867.

neue Lebensformen aufzufinden für die direkte Selbstregierung des Volkes und den anerkannten Satz: „Alles für das Volk", zu ergänzen durch den ebenso berechtigten: „Alles durch das Volk." Darin, daß man das Volk unfähig erklärt, den wahren Fortschritt zu erkennen und dafür Opfer zu bringen, sagt der Aufruf weiter, liege hauptsächlich der Keim der Umwälzung: „Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege, vom Volke oft indifferent genug sich selbst überlassen, sahen sich je länger desto mehr außerhalb dasselbe gestellt, und soviele der Fasern, welche die Pfleger mit den im Volke aufsprossenden Bedürfnissen innig verbinden sollten, sind zerrissen!"

Darum stellt ein zweiter Aufruf desselben Komité's aus dem Januar 1868 den „Ausbau der Volksherrschaft" an die Spitze aller Forderungen und proklamirt Referendum und Initiative, jenes als „eine Berichterstattung an das Volk", als „die verfassungsmäßige Verpflichtung der Gesetzgeber, die Gesetze und alle tief in das Volksleben eingreifenden Beschlüsse zu Handen des Volkes zu beleuchten und sie einer Volksabstimmung mit Ja und Nein, sei es in den Gemeinden, sei es in größeren Kreisen, zu unterbreiten," diese als „die selbstthätige Einleitung neuer gesetzgeberischer Akte und öffentlicher Schöpfung durch Antragstellung von Volkes wegen", „das Recht einer verfassungsmäßig zu bestimmenden Zahl von Aktivbürgern, die Prüfung und Anhandnahme solcher Vorschläge zu fordern, und die Pflicht der Räthe, darauf einzutreten." Dann fährt das Proklam fort: „Um nichts Geringeres also handelt es sich, als Eure bisherige Scheinsouveränität zu einer wirklichen und wahrhaften Volkssouveränität zu entwickeln, die maßgebende Macht und Gewalt aus den Händen Einzelner auf die starken Schultern der Gesammt-

heit zu verlegen ... Die Erfahrungen des Kantons Zürich zeigen uns, daß trotz der periodischen Repräsentantenwahl die Gefahr des gewohnheitsmäßigen und einseitigen Regierens und gesetzgeberischen Schaffens nicht gering ist, daß sich scharfe Gegensätze zwischen den politischen oder sozialen Ansichten der Volksvertreter und denen der Massen binnen kurzer Zeit erzeugen können. Das republikanische Leben bedarf der steten und ruhigen Ausgleichung solcher entgegengesetzten Strömungen. Die von uns befürworteten Einrichtungen werden das Volk mit politischen Kenntnissen und Anschauungen bereichern und seine Vertreter abhalten, sich auf unvolksthümliche Bahnen zu verirren. Die Behörden, die Staatsmänner, die Repräsentanten werden sich mehr als bisher bemühen, die Volkskreise mit ihren Gedanken und Ueberzeugungen vertraut zu machen, und das Volk wird ihnen mit klarem und unverfälschtem Ausdruck seiner Bedürfnisse und Neigungen entgegenkommen."

Drastischer sagt Carl Bürkli dasselbe, wenn er den Rath einen bloßen Rathgeber nennt, welcher durch Initiative und Referendum zwischen zwei Feuer gesetzt ist, die ihn beständig „warm" erhalten werden. Das Referendum soll nach ihm gegen „Begehungssünden", die Initiative gegen „Unterlassungssünden" des Rathes helfen[1]).

Die liberale oder Regierungspartei versuchte den demokratischen Strebungen die Spitze abzubrechen, indem sie sich bemühte, die Revision vor Allem einzugränzen, sie zu einer nur theilweisen, statt einer totalen, zu machen, um die Volksrechte in den Hintergrund zu drängen. „Ein offenes Wort" aus dem Dezember 1867, das zahlreiche Unterschriften trägt, warnt, daß man eine augen-

[1]) Direkte Gesetzgebung durch das Volk. S. 9.

blickliche Mißstimmung so weit treiben lasse, und beruft sich darauf, daß die Erfahrungen von mehr als dreißig Jahren die Vorzüge partieller Revision herausgestellt hätten. Nachher, als jene Anstrengungen vereitelt waren, wandten sich Manche gegen die Volksrechte mit Ausführungen wie den folgenden: „Die Hand auf's Herz, glaubt man, das Volk begehre alle diese Wahlen und Abstimmungen, die zeitraubenden und schweren Pflichten, welche mit diesen Rechten verbunden sind. Es hat Völker gegeben, welche die halbe Zeit auf dem öffentlichen Markte zugebracht haben; die hatten ihre Sklaven zu Haus. Unser Volk aber ist ein thätiges und arbeitsames, „häusliches" Volk. Gewiß nimmt es Interesse am öffentlichen Leben, und es freut uns, wenn dasselbe rege, lebendig und kräftig bleibt; aber man übertreibe die Sache nicht. Der Staat ist nicht das Einzige, was uns in Anspruch nimmt; Jeder hat daneben seine Familie, seinen Beruf, seine Privatbestrebungen und Pflichten in engern und weitern Kreisen, die seine Zeit und Kraft erfordern. Wir glauben, das Volk habe den richtigen Sinn, diese Privatgüter gehen vor, und der sei nicht der bessere Bürger, der sein höchstes Glück darin findet, alle Sonntage mit Wahlen und Politisiren zu verbringen und inzwischen daheim Frau, Kinder und übrige Hausgenossen zu vernachlässigen. Ebensowenig hat sich das Volk selbst für befähigt und entschlossen erklärt, die ganze Gesetzgebung in eigene Hand zu nehmen. Nur seine Schmeichler wollen sie ihm aufdringen, weil sie darin ein neues, noch wirksameres Mittel zu erhalten hoffen, mit des Volkes Hülfe die eigenen selbstsüchtigen Zwecke zu erreichen. Das Volk weiß ganz gut, was es kann und soll. Es versteht seinen Beruf und sein Geschäft und hat ein gesundes

Urtheil über das, was in seiner Sphäre liegt; aber es maßt sich nicht an, den Gesetzgeber zu spielen und alle Gesetze in ihrem Detail zu berathen[1])."

Da aber die Bewegung zu mächtig wogte, wurden die Anhänger des Repräsentativsystems selbst allmälig von ihr übernommen; wenigstens glaubten sie sich verloren, wenn sie nicht Zugeständnisse machen würden. Wir begegnen Vermittlungsversuchen, die hauptsächlich darauf abzielen, statt des obligatorischen Referendums das Veto zu empfehlen und die Initiative zu einem Petitionsrecht herabzustimmen. Die gleiche Schrift, welche ich soeben citirte, sagt einige Zeilen nachher, wenn ausnahmsweise ein Gesetz nicht den Neigungen des Volkes entspreche, so müsse letzteres ein Mittel haben, Halt zu gebieten: „Dieses Recht muß und will das Volk haben, ein Gesetz zu verwerfen, das ihm mißfällt." Treichler, längst liberaler Regierungsrath geworden und jetzt Mitglied des Verfassungsrathes, sagt in dieser Behörde, auch jetzt wieder das Veto vertheidigend, er wolle den Großen Rath verpflichten, „die Volksabstimmung anzuordnen, aber für den Bürger soll diese Abstimmung fakultativ sein, in der Meinung, daß sein Stillschweigen dahin gedeutet werde, er habe gegen das Gesetz keine Einwendung." Und Dr. Suter wünscht, daß jede Vorlage als angenommen erklärt werde, wenn nicht am festgesetzten Abstimmungstage die absolute Mehrheit der Stimmberechtigten (also nicht der Stimmenden) ihr Nein dagegen eingelegt habe, wie er auch die Initiative nur in der Form zuläßt, daß sie eine Anregung beim Kantonsrath bedeute, welcher daraufhin

[1]) Ja oder Nein? Annahme oder Verwerfung des Verfassungsentwurfes. Ein Wort aus dem Volke für das Volk. S. 12.

an's Volk eine bezügliche Vorlage ausarbeiten oder auch den Antrag stellen könne, es sei auf das Begehren nicht einzutreten.

Unter Beziehung auf die Thatsache, daß in einzelnen Landsgemeindekantonen das Gesetzgebungsrecht des Volkes nach vielfachen Krisen Einschränkungen erfahren habe, erklärt Dr. Suter: „Wenn ich den Kanton Zürich mit seinen 65,000 Aktivbürgern betrachte und mich frage, ob dieses Volk in der Lage sei, die Aufgabe der Gesetzgebung in Person zu erfüllen, so muß ich diese Frage verneinen. Die Gesetzgebung oder die Thätigkeit der gesetzgebenden Behörden besteht in einer gründlichen Durcharbeitung der betreffenden Materie, in einer erschöpfenden Besprechung und Erledigung derselben. Hiezu ist der Volkskörper schon äußerlich nicht geeignet. Das Volk ist geneigt, Ideen, die von Einzelnen ausgehen, sich anzueignen, sich dafür zu interessiren und zu begeistern und in Masse für dieselben einzustehen. Aber es handelt sich in der Gesetzgebung darum, diese Ideen im Detail zu verarbeiten und in der besten Form zu gestalten. Diese Aufgabe kann aber das Volk als Gesammtbürger nicht erfüllen. Daher muß ein Rath, heiße man diesen wie man wolle, die Aufgabe übernehmen. Er soll eine mäßig große Körperschaft sein, die diese Dinge allseitig besprechen und prüfen kann. Der Rath besteht aus den Spitzen der Intelligenz in den verschiedenen bürgerlichen Berufsarten. Es ist dies so natürlich, daß die Frage zu allen Zeiten und in aller Welt in dieser Form erledigt worden ist. Im Rathe konzentrirt sich außer der Berufskenntniß die dem Rath vom Volke auferlegte Pflicht, seines Amtes getreu und gewissenhaft zu warten. Diese Verantwortlichkeit ist sehr wichtig, aber vom Volke kann man nicht

sagen und ihm auch nicht zumuthen, daß es eine solche Verantwortlichkeit übernehme. Als Souverän hat es keine Verantwortlichkeit, sondern es geht dieselbe auf den Rath über, und mag man letztern noch so sehr heruntersetzen und die Verantwortlichkeit dem Volke geben wollen, so wird es doch diesen Satz nie anerkennen, sondern immer auf seine Räthe, als die Verantwortlichen, greifen. Anderseits bedarf aber der Rath der Mitwirkung des Volkes und in Folge dessen werden wir zu einer Erweiterung der Volksrechte kommen .... Wenn ein Einzelner, von 5000 Stimmberechtigten oder von einem Drittheil des Großen Rathes unterstützt, einen Vorschlag an das Volk bringt, so ist dieser Nebenrath unverantwortlich, und wenn das Volk bei dieser Auswahl nicht dem Großen Rathe, sondern dem zweiten Körper folgt, so wird es die Verantwortlichkeit nicht diesem, sondern gleichwohl dem Rathe zuschreiben. In aufgeregten Zeiten könnte durch ein solches Seitenthor nicht blos Geschicktes, sondern auch Gefährliches gebracht werden, und das will ich vermeiden. Die Konkurrenz, in der sich der Rath mit diesem Nebenkörper vor das Volk begeben muß, wird seinen Kredit vor dem Volke, seine Selbstständigkeit und Freiheit nicht vermehren, und wenn er bei dieser Konkurrenz einmal mit einer guten Sache unterliegt, so wird es ihn nicht sehr ermuthigen; ja er könnte sogar, um diese Konkurrenz und ihre Nachtheile zu vermeiden, dazu kommen, zu einer Sache zu stimmen, obgleich er im Grunde anderer Ansicht wäre."

Darauf entgegnet Sieber: „Um ein Bild zu gebrauchen, möchte ich sagen: Beim Staatsschiff, wie Herr Suter dasselbe ausrüstet, führt der Große Rath den Kompaß und auch das Steuerruder, und wohlgefällig sieht der

Souverän von der Bauschanze (dem Zürcher Landungsplatz) aus der Fahrt zu. Wir hingegen geben dem Staatsschiffe die treibende Kraft und den Kompaß und das Steuerruder, indem wir den Volksgeist und den Volkswillen als allein entscheidendes, treibendes, bewegendes Element betrachten. Einerseits besteht dort Mißtrauen gegen das Volk, gegen seine Befähigung, das Schiff des Staates zu bewegen, anderseits volles Zutrauen in die Repräsentation des Volkes. Ueber diesen Widerspruch können wir uns nicht hinwegsetzen. Wir legen alles Vertrauen in das Volk und haben über seine Befähigung keinerlei Mißtrauen, um so weniger, als auch die „Spitze der Intelligenz", wie Herr Suter den Großen Rath gestern genannt hat, aus dem Volke hervorgeht und nur dann recht arbeiten kann, wenn sich der Große Rath getragen weiß von denselben Anschauungen, wie sie im Volke gegründet sind. Ich nenne das eine tiefere Differenz und aus dieser erklärt sich die ganz veränderte Anlage von Initiative und Abstimmungsrecht, wie sie Herr Suter der unsrigen gegenüberstellt. Referendum und Initiative sind neue Rechte, hervorgegangen aus einer politischen Bewegung. Es ist im Gegensatze zum Repräsentativsystem eine neue Zeit der demokratischen, unmittelbaren Volksgesetzgebung geworden. So kommen wir dazu, Initiative und Referendum voranzustellen und dieses unmittelbar nach jener folgen zu lassen. Nun kommt Herr Suter und sagt: Der Große Rath ist in erster Linie der Träger der gesetzgebenden Gewalt und das Volk wirkt hiebei blos mit, theils durch Initiative, theils durch schließliche Entscheidung über die Vorlage. Aus den angeführten Gründen müssen wir aber wünschen, daß umgekehrt gesagt werde: Die gesetzgeberische Macht und Gewalt liegt im Volke

und zur Ausübung derselben bedient es sich theilweise des Großen Rathes. Das ist die Konsequenz unserer jetzigen Stellung. Davon gehen wir nicht ab, daran lassen wir nicht markten; das ist eine Mauer, die nicht durchbrochen wird."

„Herr Suter", fährt der Redner fort, „nimmt die bezeichnete Stellung deswegen ein, weil er den Volkskörper, physisch genommen, nicht als geeignet betrachten kann, ein Gesetz zu berathen. Das wissen wir ganz gut, daß unser Volk nicht in einer Landsgemeinde zusammentreten und die Vorlage diskutiren kann. Aber wenn wir dies zugeben, so müssen wir auf der andern Seite wünschen, daß in der That das Volk in direkter Weise die Gesetzgebung behandle in einem allerdings nicht zurücktretenden lebendigen, bewegten Gemeindeleben. Herr Suter hält das Volk für fähig, Ideen und Gedanken aufzunehmen, die ihm mitgetheilt werden; dagegen nicht für fähig, Gedanken im Detail zu gestalten. Das Volk ist in dieser Beziehung mit dem einzelnen Individuum zu vergleichen. Es gibt Individuen, welche mehr rezeptive Anlagen haben, und gibt wieder Naturen, welche mehr produktiv sind. Gerade so ist das Volk mitunter mehr in der Lage, initiativ und produktiv, in andern Zeiten mehr in der Lage rezeptiv und konservativ zu sein. Ganz dieselben geistigen Bewegungen und Wallungen, von welchen sich die Individuen beherrschen lassen, sind auch im ganzen Volke thätig. Es ist eine kleinere Arbeit, Gedanken, wenn sie einmal da sind, zu detailliren und zu verarbeiten, als dieselben an's Tageslicht zu fördern. Da treten die tieferen Differenzen zu Tage. Wir sagen, die Quelle aller richtigen Anschauungen und berechtigten Bedürfnisse ist das Volk und nur das Volk. Wir treiben

keinen Volksgötzendienst; aber es ist unsere innerste Ueberzeugung, daß der Staat nur dann auf die Dauer glücklich sein könne, wenn Verwaltung und Gesetzgebung diese Quelle fortwährend im Auge behalten und zumeist nur aus ihr allein schöpfen ... Unter der gesetzgebenden Gewalt verstehe ich nicht bloß die Berathung der Gesetze, sondern allerdings hauptsächlich auch die Initiative zu Gesetzen und den schließlichen Entscheid. Das ist die Differenz, die uns grundsätzlich auseinander halten muß, so leid mir das thun kann. Herr Suter hat behauptet, das Volk könne der Träger der gesetzgebenden Gewalt auch darum nicht sein, weil es sich selbst gegenüber keine Verantwortlichkeit übernehmen könne, oder weil diese Verantwortlichkeit nicht in eine, wenn ich so sagen darf, bindende Form zu bringen sei. Ich weiß nicht, ob durch den Umstand, daß man Mitglied des Großen Rathes wird, das Pflichtbewußtsein in so außerordentlicher Weise zunimmt, ob es durch diesen Umstand überhaupt entsteht, wo es vorher noch nicht vorhanden war. Ich glaube, jeder Bürger hat allerdings das Pflichtgefühl, daß er in Versammlungen Nichts vorbringen dürfe, was nicht den Stempel der innern Berechtigung an sich trägt, und daß aus allfälliger Mißleitung Unheil entstehen würde, welches er mit dem ganzen Staate zu verantworten hätte. Herr Suter hat zwar behauptet, das Volk werde diese Auffassung nie anerkennen, es werde nie zugeben, daß es die Verantwortlichkeit trage, sondern es werde diese fortwährend auch unter den neuen Verhältnissen der gesetzgeberischen Behörde zuwenden wollen. Hier mache ich ein kleines Zugeständniß. Ich glaube allerdings, es werde auch in der Folge ein großer Theil der Verantwortlichkeit für den Geist und die Tragweite der Gesetzgebung dem

Großen Rathe verbleiben und das Volk werde jeweilen verlangen, daß er Rechenschaft ablege über sein Thun und Handeln. Aber diese Verantwortlichkeit wird eine viel leichtere sein, wenn das Volk über alle Vorlagen des Großen Rathes zu Gerichte sitzt.

„Herr Suter hat überhaupt auf die Stellung des Großen Rathes ein außerordentliches Gewicht gelegt. Es ist nicht mehr unbekannt, daß die demokratische Richtung dem Großen Rath diese bevorrechtete Stellung in der Folge nicht mehr zugestehen kann. Er soll allerdings nicht zur Bedeutungslosigkeit herabsinken. Bedeutungslos ist nie, was mit dem Volkswillen und den Volkswünschen zusammenhängt. Aber der Große Rath soll in der Folge nicht mehr das Alpha und das Omega des politischen Lebens, nicht mehr der politische Vormund sein, sondern ein Berather des Volkes, ein Pionnier neuer Gedanken und ein Freund. Das ist seine Stellung. Eine entscheidende Gewalt aber würden wir ihm mit aller Kraft bestreiten, weil wir finden, daß jede Verrückung in dieser Beziehung eine Verkürzung des Volksrechtes sei."

Dr. Eugen Escher sprach dem Antrage das Wort, wonach fünfundzwanzig Mitglieder des Großen Rathes eine Vorlage verlangen könnten, fürchtete aber von der Volksinitiative um so mehr eine Paralysirung der Repräsentation, als Mitglieder des Großen Rathes selbst zu Volksinitiativbegehren, also außerhalb des Rathssaales, oft genug Hand bieten würden. Professor Rüttimann hält es physisch für unmöglich, daß das Volk Gesetze vorbereite, und bestreitet, daß das Gute durch Mehrheit erzielt werde. Der konservative Professor v. Wyß mag dem Referendum nicht entgegentreten, weil er hofft, daß dieses Institut,

wenn das Volk einmal seine Erfahrung, seine Schule gemacht hat, den Effekt eines konservativen Institutes üben wird. Ungünstiger lautet sein Urtheil über die Initiative, die er nur in einer Form zulassen möchte, welche die Agitation ausschließt. Dr. Wille endlich nennt es Mystik, Schwärmerei, wenn man an die Stelle des Repräsentativsystems die Volksgesetzgebung setzen wolle. „Mystik", sagt er, „ist am Wenigsten dort am Orte, wo praktischer Verstand und ruhige Klarheit unentbehrlich sind. Und die Leute, die hier in diesem Gebiete praktisch gesunden Menschenverstandes der Mystik verfallen, sind Leute, die selbst in den einzig unergründlichen, ich meine den religiösen Dingen, keine Mystik dulden wollen. Gott, sagen sie, kann keine Person sein, und dabei legen sie dem Begriffe Volke die Eigenschaft einer Person bei und sprechen von einer Selbstgesetzgebung und Selbstregierung des Volkes, wie wenn die vielen Einzelnen, das Volk, wo es nicht unmittelbar zusammenkommen und über alle faßbaren, naheliegenden Dinge sich besprechen kann, ohne Organe, ohne Vertreter, seinem Gesammtbewußtsein Ausdruck verleihen könnten. Der große Leibnitz hat einmal davon gesprochen, daß die arme Menschheit zuweilen der Vernunft müde zu werden scheine und nach Aberglauben greife. Es scheint wirklich, als ob dieses glückliche, freie Land auch seiner Freiheit und praktischen Vernunft müde werde. Wir wollen dem Volke Vorschlags- und Bestätigungsrecht gern geben, allein nicht behaupten, der Schwerpunkt liege nicht mehr in der Repräsentation, die eben das berathende, überlegende Organ ist, welches das Volk sich schafft, wie jeder Organismus eines Kopfes bedarf. So wie die Schreckensmänner der französischen Revolution ihren Gegnern die Köpfe abschlugen, ohne dadurch klüger

zu werden, so wollen Sie mit dem Repräsentationssystem dem Volke selbst den Kopf abschlagen, und glauben es damit klüger zu machen. Zeigen Sie aber selbst, indem Sie Initiative und Referendum nothwendig halten, um dem Volk dazu zu verhelfen, daß es seinen Willen durchführe, nicht das größte Mißtrauen in Ihren idealisirten Begriff Volk? Denn das kann keinem Zweifel unterliegen, daß, wenn das Volk ernstlich will, es bei allgemeinem Stimmrecht und kurzen Wahlperioden immer seinen Willen durchsetzen kann und auch durchgesetzt hat."

Anders spricht Professor Hug, welcher in der Möglichkeit, daß der Große Rath die Initiative begutachten, ihr einen eigenen Entwurf gegenüberstellen könne, den Ausschluß schädigender Konflikte erblickt, und in der Initiative, die gewiß nicht konservativ sei, die ausgleichende Gewalt gegenüber dem Referendum sucht, das ohne Zweifel eine rückhaltende, konservirende Macht ausüben werde. Die Initiative, sagt auch in verwandtem Sinne eine Flugschrift[1]), entspreche dem Recht der Motionsstellung in den Gemeinden. „Die Begutachtung steht immer der Behörde zu und es steht ihr frei, total abweichende Vorlagen zu bringen; der Entscheid aber steht immer dem Volk zu, und es soll der Behörde nicht überlassen bleiben, Anregungen, welche ihr nicht gefallen, einfach bei Seite zu legen."

Was die äußern Formen anbetrifft, so dachten Anfangs einige Demokraten, ohne zwar die föderalistische Stimmgebung herbeiführen zu wollen, an Landsgemeinden in größern oder kleinern Kreisen. „Das Zusammentreten des Volkes in Masse an und für sich", sagte Stadtschreiber

---

[1]) Ein Märzenglöcklein für das Zürcher Volk. 1869. S. 31.

Ziegler im Verfassungsrath, „bildet ein Ereigniß im politischen Leben, das die allgemeine Aufmerksamkeit auf die Landsgemeinden und auf die in denselben zu verhandelnden Gegenstände richtet. Mir ist dieses allgemeine Interesse wichtig und die Diskussion, die vor, neben und nach den Landsgemeinden walten wird. Mir ist wichtig die Weckung des politischen Geistes und die Befruchtung des politischen Lebens, die von der vorgeschlagenen Institution ausgehen würde. . . . Die Nachtheile einer öffentlichen Abstimmung vor der geheimen werden durch massenhafte Versammlungen fast ganz gehoben.“ Dieser Standpunkt fand indessen siegreichen Widerspruch. Gegen die offene Abstimmung ward eingewendet, daß angesichts der ökonomischen Ungleichheit der Bürger nur die geheime Abstimmung die Aussprache der Ueberzeugungen ermögliche, diese Art der Abstimmung aber nur mittelst des Urnensystems richtig organisirt werden könne. „Wie sollten auch Angestellte der Nordostbahn und ähnlicher Institute“, fragte Bleuler-Hausheer, „an offenen Versammlungen theilnehmen und offen zu ihren Ueberzeugungen stehen können?“ „Es ist noch sehr die Frage“, bemerkte Statthalter Brändli, „ob die Wahlbüreaux mit der Zeit nicht auch in die Landsgemeindekantone eingeführt werden; ich habe wenigstens schon viel gehört, daß die Landsgemeinden, so alt und ehrwürdig sie sind, auch ihre Schattenseite haben und sich diese bei der offenen Abstimmung gerade am meisten offenbart. In den Zeiten, da man noch nicht lesen und schreiben konnte, da die Anregung und Belehrung in Bezug auf alle öffentlichen Angelegenheiten nicht so allgemein war, da mußte allerdings offen abgestimmt werden.“ Von solchem Gesichtspunkte aus kehrten sich verschiedene Boten gegen eine der Referendumsabstimmung vorausgehende

Diskussion, oder sie wollten wenigstens nicht, daß eine solche stattfinden müsse, wenn es nur ein Einzelner wolle. Zangger meinte, es gebe Matadoren, „welche Stunden lang das Wort ergreifen, ohne dadurch Jemanden zu belehren", während Grunholzer das Referendum ohne offene Abstimmung nach stattgehabter Diskussion als ein blos „mechanisirtes" erklärte, und Regierungsrath Stuber sich von der gedruckten Beleuchtung, welche den Entwürfen beigegeben wurde, und der Aufklärung in den Zeitungen wenig versprach, da nur eine berathende Versammlung die Möglichkeit habe, nicht blos verneinend, sondern auch gestaltend zu wirken, indem sie die Gründe, warum eine Vorlage nicht angenommen werde, bezeichnen, mit andern Worten: motivirte Rückweisung beschließen könne[1]).

In der nicht unwichtigen Frage, ob Gesetze und Beschlüsse dürften provisorisch in Kraft gesetzt werden, gab Dr. J. J. Honegger das durchschlagende Votum ab: „Gehen wir auf kein Pröbeln ein, auf keine Versuchspolitik; diese ist immer gewagter als irgend welche Unbequemlichkeit, die etwa aus einer Verschiebung entspringen möchte. Ganz abgesehen von der praktischen Gefährlichkeit, die sich jedenfalls bei diesem Probesystem geltend machen würde, sind schon seine innern Influenzen derart, daß es nicht angenommen werden darf; es wirkt jedenfalls niemals instruktiv, sondern gerade umgekehrt, begriffsverwirrend, zumal wenn ein schon eingeführtes Gesetz wieder müßte zurückgezogen werden. Man darf es aber nie dahin kommen lassen, daß ein Volk nicht mehr weiß, was im Staate Rechtens ist."

---

[1]) Vergl. auch: Annehmen oder Verwerfen? Eine Ansprache an das zürcherische Volk. 1869. S. 9.

Die Abstimmungen des Verfassungsrathes, dessen Vorlage nachher das Volk sanktionirt hat, führten zur Festsetzung, daß die Wahl der Regierung fortan durch die Gesammtheit der Bürger vorgenommen werden soll, nicht ebenso die Bestellung des Obergerichts. Das Selbstergänzungsrecht des Großen Rathes, jetzt Kantonsrathes, fiel dahin. Dagegen ließ man dem Kantonsrath das Begnadigungsrecht und nahm Umgang vom Abberufungsrecht, weil dasselbe Angesichts der weitreichenden Volksrechtsformen, welche zur Herrschaft kamen, als überflüssig angesehen ward. Die Revision der Verfassung in ihrer Gesammtheit oder in einzelnen Theilen soll jeder Zeit auf dem Wege der Gesetzgebung vorgenommen werden können. Ausdrücklich sagt ein Paragraph in Voranstellung des Volkes, daß dieses die gesetzgebende Gewalt ausübe „unter Mitwirkung“ des Kantonsrathes. Die auf Referendum und Initiative bezüglichen Artikel aber erhielten folgenden Wortlaut:

„Vorschlagsrecht des Volkes. Art. 29. Das Vorschlagsrecht der Stimmberechtigten (Initiative) umfaßt das Begehren nach Erlaß, Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes, oder verfassungsmäßig nicht ausschließlich in die Befugniß des Kantonsrathes fallenden Beschlusses. Derartige Begehren können in der Form der einfachen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes gestellt werden und sind im einen wie im andern Falle zu begründen. Wenn ein Einzelner oder eine Behörde ein solches Begehren stellt, welches von einem Drittheil der Mitglieder des Kantonsrathes unterstützt wird, so muß über dasselbe durch das Volk entschieden werden. Dem Antragsteller oder dem Abgeordneten der antragstellenden Behörde steht das Recht der persönlichen Begründung im

Schooße des Kantonsrathes zu, insofern 25 Mitglieder des Kantonsrathes das Gesuch um persönliche Begründung unterstützen. Ebenso muß der Volksentscheid veranlaßt werden, wenn 5000 Stimmberechtigte oder eine Anzahl von Gemeindeversammlungen, an denen wenigstens 5000 Stimmberechtigte dafür gestimmt haben, ein solches Begehren stellen, insofern der Kantonsrath denselben nicht entspricht. Eine rechtzeitig eingereichte Anregung soll spätestens in der zweitfolgenden regelmäßigen Volksabstimmung dem Volke zum Entscheide vorgelegt werden. Die Anregung, beziehungsweise der Entwurf, ist vor der Abstimmung immer dem Kantonsrathe zu begutachtender Beschlußfassung zu unterbreiten. Für den Fall, daß ein von der Volksinitiative ausgegangener Gesetzesentwurf zur Abstimmung gelangt, kann der Kantonsrath dem Volke außer seinem Gutachten auch einen abgeänderten Entwurf zur Entscheidung vorlegen."

„Volksabstimmung. Art. 30. Alljährlich zwei Mal, im Frühjahr und im Herbst, findet die Abstimmung des Volkes über die gesetzgeberischen Akte des Kantonsrathes statt (Referendum). In dringenden Fällen kann dieser eine außerordentliche Abstimmung anordnen. Der Volksabstimmung sind zu unterstellen: 1) Alle Verfassungsänderungen, Gesetze und Konkordate. 2) Diejenigen Beschlüsse des Kantonsrathes, welche derselbe nicht endgültig zu fassen befugt ist. 3) Schlußnahmen, welche der Kantonsrath von sich aus zur Abstimmung bringen will. Der Kantonsrath ist berechtigt, bei der Vorlage eines Gesetzes oder Beschlusses neben der Abstimmung über das Ganze ausnahmsweise auch eine solche über einzelne Punkte anzuordnen. Die Abstimmung findet mittelst der Stimmurne in den Gemeinden statt. Die Betheiligung hieran

ist eine allgemeine Bürgerpflicht. Die Volksabstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein. Bei derselben entscheidet die absolute Mehrheit der bejahenden und verneinenden Stimmen. Der Kantonsrath ist nicht befugt, Gesetze oder Beschlüsse vor der Abstimmung provisorisch in Kraft zu setzen."

Zu den Kompetenzen, welche hienach dem Kantonsrath zugewiesen wurden, gehört beispielsweise eine Anzahl Wahlen, die Ueberwachung der Landesverwaltung und der Rechtspflege, sowie die Entscheidung der Konflikte zwischen der vollziehenden und richterlichen Gewalt. In Finanzen jedoch kann der Kantonsrath endgültig nur entscheiden über neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck, welche den Betrag von 250,000 Franken nicht übersteigen, sowie über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben bis auf den Betrag von 20,000 Franken. Ausgaben, welche die bezeichnete Höhe überschreiten, unterliegen der Volksabstimmung.

Als der Präsident des zürcherischen Verfassungsrathes, Dr. Sulzer, die Verhandlungen desselben schloß, sprach er mit unverkennbarem Hauptbezug auf die Schöpfung der Volksrechte das Wort: „Während wir bis jetzt selber die befugten Richter über unser eigenes Werk waren, treten wir nun selbst, vereint mit demselben, vor die inappellable Instanz der öffentlichen Meinung und der Geschichte. Es läge wohl in unser aller Wunsch, gerechte Richter und gerechtes Urtheil zu finden; allein streng genommen wäre dies nur möglich, wenn vorher festgestellt wäre, was unter den gegebenen Konjunkturen mit Sicherheit zu erreichen war, wenn nicht nur das letzte Resultat, die schließliche Formulirung unserer Arbeit, sondern der ganze Verlauf, der ganze Inhalt derselben richtiger Wür=

digung unterstellt werden könnte. Wer immer etwa in späterer Zeit sich dieser Aufgabe unterziehen wollte, könnte sich des Eindrucks schwerlich erwehren, daß auch in unserem Rathe das Fortschreiten des Kollektivgedankens in der nämlichen Linie erfolgte, die wir als die Bahn der großen Naturerscheinungen kennen, in Cycloiden, die in ihrem Fortschreiten wieder auf rückwärts liegende Punkte treffen und schon passirte durchkreuzen. Solche relativ rückwärtsliegende und gekreuzte Punkte sind in unserm Verfassungswerk wohl unschwer aufzufinden. Diejenigen, welche dieselben als Mängel beklagen, mögen sich damit beruhigen, daß vielleicht gerade diese Punkte dazu bestimmt sind, einer neuen Entwicklungsphase als Ausgangspunkte zu dienen" [1]).

Hier anzufügen, daß die zürcherische Bewegung ihre Geisteswellen auch in's Ausland getragen, mag nicht überflüssig sein. Carl Bürkli erstattete darüber einen Bericht auf dem Basler Kongreß der internationalen Arbeiter-Association, welcher nachher von Eugen Oswald in englischer Bearbeitung zahlreich verbreitet wurde [2]). Seitdem findet sich die direkte Gesetzgebung als Postulat auch in den Programmen der deutschen Sozialdemokraten. In den Entwurf eines Programms der deutschen (demokratischen) Volkspartei hat sie Johann Jacoby aufgenommen,

---

[1]) Protokolle des Verfassungsrathes, redigirt von Dr. J. J. Honegger, hauptsächlich die Sitzung des Gesammtverfassungsrathes vom 9. September 1868 und die folgenden.

[2]) Direkte Gesetzgebung durch das Volk; Referat und Antrag der Sektion Zürich an den am 6. September in Basel zu eröffnenden Kongreß der internationalen Arbeiter-Association. — Direct Legislation by the People versus representative Government. London. Cherry & Fletcher. 1869.

indem er erklärt, daß sich die Volksgesetzgebung als die logische Konsequenz des allgemeinen direkten Wahlrechtes darstelle, und nur, wer dies anerkenne, in Wahrheit Demokrat sei[1]). Rittinghausen beruft sich auf das Beispiel Zürichs in seinen „Sozialdemokratischen Abhandlungen“ und Heinrich Maurus in seinem Buche „Der moderne Verfassungsstaat als Rechtsstaat“, welches eine durch scharfsinnige Dialektik ausgezeichnete Kritik des Parlamentarismus und eine wissenschaftlich fundirte Apologie der reinen Demokratie ist.

Zehntes Kapitel.

Die Bundesverfassung vom Jahre 1874.

Als die Bundesverfassung des Jahres 1848 in das zweite Dezennium ihres Bestandes getreten war, tauchten allmälig Wünsche einer Aenderung von einzelnen Artikeln derselben auf, konnten sich jedoch nur langsam Gehör verschaffen. Auf der einen Seite hatte das Verfassungswerk dem Föderalismus wesentliche Zugeständnisse gemacht, auf der andern wurde es der Ausgangspunkt für mehrerere glückliche zentralistische Neuerungen im Gebiete der Verwaltung, zumal im Zoll-, Post- und Telegraphenwesen geworden, und weil man sich damals auch eines großen industriellen Aufschwungs erfreute, die Erfolge der Eisenbahngesellschaften für dauernde hielt, der Bund um Einnahmequellen nicht verlegen war, der Bau des Bundespalastes, die Errichtung eines rasch zur Blüthe

---

[1]) Gesammelte Schriften und Reden. II. Bd., S. 336 ff.

gedeihenden Polytechnikums, die Anlage trefflicher Alpenbahnen und die endgültige Lösung der Neuenburger Frage das Volksbewußtsein mit stolzer Sicherheit erfüllten, so galt die Verfassung lange Zeit nahezu als unübertreffbar. Nicht nur ihre Verdienste wurden anerkannt, man pries sie auch über billiges Maß. Ein geeigneter Anlaß zur Revision stellte sich erst mit dem Jahre 1864 ein. Durch einen Niederlassungsvertrag mit Frankreich war den französischen Bürgern ohne Rücksicht auf ihre Konfession das Recht freier Niederlassung und des freien Gewerbs in der Schweiz zugestanden worden, während die schweizerischen Israeliten in diesem Punkte den übrigen Schweizern in den meisten Kantonen nicht gleich standen. Um nun eigene Bürger nicht Landesfremden hintanzusetzen, erwies es sich als nothwendig, in der Bundesverfassung das Recht der Niederlassung für alle Schweizer ohne Rücksicht auf die Konfession auszusprechen und dasselbe überhaupt besser zu ordnen. Damit verknüpfte sich eine Anzahl weiterer Fragen, welche man für die dringlichsten hielt. Die Festsetzung von Maß und Gewicht sollte zur Bundessache gemacht werden, die Bundesgesetzgebung einzelne Strafarten unzulässig erklären, schützende Bestimmungen für das schriftstellerische, künstlerische und industrielle Eigenthum treffen, auch gegen das Lotterie- und Hazardspiel einschreiten; die freie Ausübung des Gottesdienstes sollte jeglicher Religionsgesellschaft gestattet sein.

In der Volksabstimmung vom 14. Januar 1866 wurden indessen von den neun Revisionspunkten, welche die genannten Forderungen enthielten, nur zwei gutgeheißen, derjenige, welcher im Niederlassungsrecht die Gleichstellung aller Schweizer ohne Unterschied der Kon-

fession proklamirte und die Vereinheitlichung der Bestimmungen über Maß und Gewicht. Außer der Mehrheit der Stände hatten für jenen 170,032 Bürger mit Ja gegen 149,401 mit Nein, für diesen 159,202 Bürger mit Ja gegen 156,396 mit Nein votirt[1]). Daß auch hier die Mehrheit nur eine schwache war, erklärt sich aus der Abneigung zahlreicher Radikalen gegen die blos theilweise Revision; es erschien denselben die Ablehnung aller neun Revisionspunkte, deren fortschrittlichen Inhalt sie keineswegs verkannten, als das beste Mittel, rascher eine totale Revision herbeizuführen, in welcher dann auch die von ihnen begehrten Volksrechte zu Ehren kommen würden. Der Grütliverein hatte die Einführung des Veto's in allen wichtigen Fragen, auch für Verträge mit dem Ausland verlangt, und eine Minderheit in der nationalräthlichen Kommission beantragte, daß die Volksabstimmung Platz greifen soll, wenn 20,000 (nach Andern 10,000) Bürger dieselbe begehren oder wenn ein Drittel der Räthe an's Volk appellire. Getheilter Meinung waren die Abgeordneten der Minderheit mit Bezug auf die Frage, ob in der Volksabstimmung nur die Mehrheit der stimmenden Schweizer zu entscheiden hätte oder darüber hinaus auch eine Mehrheit von 12 Ständen. Als zweite Forderung figurirte die Wahl des Bundesrathes durch das Volk statt durch die Bundesversammlung[2]). Letztere wurde von einer Seite in der Art gefordert, daß nur diejenigen Mitglieder des Bundesrathes als vom Volke gewählt gelten sollten, welche das absolute Mehr erreichten,

[1]) Botschaft des Bundesrathes vom 12. Februar 1866, S. 3 ff.

[2]) Bericht der nationalräthlichen Kommission in Sachen der Revision der Bundesverfassung vom 21. September 1865, S. 3 und 26.

die übrigen hingegen von der Bundesversammlung zu ernennen seien, ein Vorschlag, welchen der ständeräthliche Kommissionsbericht mit der Motivirung ablehnte, es müßten so Bundesräthe majorum und minorum gentium entstehen[1]). Alle auf den Ausbau der Volkssouveränität abzielenden Begehren hatten die Räthe abweisend beschieden; sie sind in die Abstimmungsvorlage sämmtlich nicht aufgenommen worden.

Uebrigens erlitt die Revisionsbewegung durch das wenig positive Resultat des Volksvotums von 1866 keine Stockung, sondern sie fluthete jetzt über die engen Schranken hinaus; die Totalrevision war unausweichlich geworden, wenn auch eine von demokratischer Seite angestrebte Sammlung von 50,000 Unterschriften zur Anbahnung derselben nur die Ziffer 32,000 erreicht hatte[2]). Bestrebungen für die Vereinheitlichung des Militär- und Rechtswesens machten sich in erster Linie fühlbar, daneben Aspirationen auf dem Gebiete des 1866 nur zu mangelhafter Regelung gediehenen Niederlassungsrechtes, wie der konfessionellen Verhältnisse und der Volksschule. Daß aber auch der Konflikt zwischen reiner Demokratie nnd Repräsentativstaat sich schärfer zuspitzte, ist begreiflich. Eine ganze Plejade Kantonsverfassungen, welche wir ohne Zwang als rein demokratische bezeichnen können, war seither entstanden, und während 1860 noch 1,030,000 schweizerische Bewohner unter ausschließlich repräsentativen Formen lebten, gab es 1870 deren nur noch 330,000. Mit Ausnahme von Zug, Freiburg, Baselstadt, Tessin

[1]) Rapport de la Commission du Conseil des Etats concernant la révision de la constitution fédérale du 30. Septembre 1865. S. 24.

[2]) Vergl. Dr. Bertsch-Sailer, Landammann Sailer oder drei Jahrzehnte st. gallischer Politik. S. 105.

und Genf besaßen nun alle Kantone Institutionen, die unter den Begriff der Volksgesetzgebung fallen, und zwar die meisten Kantone vollständige oder ziemlich vollständige Institutionen dieser Art[1]). Bei solcher Lage der Dinge, wird in der Revisionskommission des Nationalrathes im März 1871 bemerkt, erscheine es vollkommen gerechtfertigt und der Klugheit angemessen, daß mit der kantonalen Entwicklung in der Bundesverfassung Schritt gehalten werde und daß die Anschauungen, welche in den Kantonen zur Anerkennung gelangt und fortwährend in der Entwicklung begriffen seien, in dem Grundgesetze der Eidgenossenschaft ebenfalls zum Ausdrucke kommen[2]).

Vom mehr theoretischen Standpunkte aus haben diejenigen, welche die reine Demokratie in das eidgenössische Bundesleben einführen wollten, zunächst behauptet, daß das allgemein anerkannte Prinzip der Volkssouveränität als Konsequenz die Einführung der Gesetzgebung durch das Volk verlange. Sah man einmal die Gesammtheit als den Träger der Staatsgewalt, als Obrigkeit an, so ließ sich die Forderung, daß alles Recht unmittelbar aus dem Volkswillen fließe, nicht ernstlich bestreiten.

Eine Erzeugung des Rechtes, sowohl des staatlichen als des privaten, durch den Volkswillen entsprach auch nach ihrer Meinung vollständig den Lehren der juristischen Wissenschaft, welche das Volksbewußtsein als die einzige oder doch hauptsächlichste Quelle des Rechts bezeichnet hat. Wenn es ohnehin schwer sein muß, anzugeben, was in den bestehenden Gebräuchen und Gesetzen der Ueber=

---

[1]) Vergleiche A. Chatelenat, Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung, Tab. III, und G. Vogt, Referendum, Veto und Initiative, Tab. I.

[2]) Protokoll, S. 165 ff.

zeugung des Volkes gemäß sei, so besitzen wir in der Volksabstimmung, in dem offen und klar ausgesprochenen Volkswillen, einen untrüglichen Maßstab für alle Ansichten, Wünsche und Bedürfnisse des Volkes. So lange dieser Willensakt fehlt, ist es dem Juristen unmöglich, die Frage als entschieden zu betrachten, ob das bestehende Recht den Beifall des Volkes für sich habe, oder ob nicht vielmehr das Verlangen nach einer Aenderung desselben vorhanden sei; steht es aber dem Volke frei, jederzeit eine von den Regierenden gewünschte Aenderung zurückzuweisen oder eine selbst gewünschte zu vollziehen, so sind jenes Unvermögen und die Mängel, welche der Entwicklungsfähigkeit des Rechtes anhaften, aus der Welt geschafft. Die Gegensätze zwischen den Schulen des historischen Rechtes und des Naturrechtes erfahren sozusagen eine Ausgleichung, die sich allmälig wandelnde Anschauung des Volkes gelangt immer zum bestimmtesten Ausdruck, während es den weiterblickenden Geistern, welche das Recht vernunftgemäß konstruiren wollen, ermöglicht ist, die Gesammtheit für ihre Theorieen zu gewinnen und die eigene Erkenntniß zum Gemeingut Aller zu machen. Soll die Rechtsbildung durch das Volk erfolgen, so geschieht dies am besten durch unzweideutige Erklärungen des Volkes, also durch Volksabstimmungen.

Nicht weniger klar ist, daß die Beschäftigung mit allen wichtigen Fragen des Staatslebens die politische Erziehung des Bürgers fördern kann. In dem Kampfe gegen das Repräsentativsystem hat man auf diese Seite der Frage stets großen Nachdruck gelegt. Gegenüber den Verhandlungen der Repräsentanten, so argumentirten die Vertheidiger der Volksrechte, bekundet der gemeine Mann kein lebendiges Interesse; er erhält aus den Berichten

der Zeitungen meist blos ein dürftiges, mitunter ein verworrenes oder entstelltes Bild der Handlungen seiner Mandatare im Rathssaale; es fehlt die Unmittelbarkeit des Gedankenaustausches. Wie ganz anders verhält es sich, wenn das Gesetz dem Volksentscheid zu unterstellen ist, — da wird der Entwurf der Repräsentanten Gegenstand der allgemeinsten und eingehendsten Diskussion und natürlich muß die öfter wiederkehrende Beschäftigung mit den wichtigsten Fragen der Rechtsgesetzgebung und Verwaltung die Einsicht in das Getriebe des Staatslebens, das Verständniß für nützliche Errungenschaften und das Streben nach zeitgemäßen Reformen in hohem Maße steigern.

Getheilter Meinung waren die Anwälte der Volksgesetzgebung hingegen über die Art und Weise der Abstimmung. Die Einen befürworteten das Veto, die Andern das Referendum. Jene führten aus, es sei zur Wahrung des Prinzipes uneingeschränkter Volkssouveränität genügend, wenn das Volk zur Abstimmung gerufen werde, so oft sich in seinem Schooße eine merkliche Abneigung gegen ein von den Repräsentanten ausgearbeitetes Gesetz kundgebe und ein Bruchtheil der Stimmberechtigten gegen dieses Gesetz offen auftrete; sie schilderten das Institut des Referendums, welches kein Gesetz ohne die Sanktion des Volkes in Kraft treten läßt, als eine umständliche Maschinerie, die einen zu großen Aufwand von Zeit verlange, und überdies als einen Zwang, wenn man die Theilnahme an den Abstimmungen für den Einzelnen obligatorisch erklären wollte. Diese, die Fürsprecher des Referendums, legten den Accent auf die erzieherische Seite regelmäßig wiederkehrender Abstimmungen; sie bestritten, daß das Veto den wirklichen Volkswillen zur Erscheinung bringe und gaben dem obligatorischen Besuch

der Referendums-Versammlungen den Namen der Pflicht, welche der Bürger um so mehr erfüllen müsse, als die Erfüllung mit geringer Mühe verbunden sei.

F. Gengel, einer der gewandtesten Verfechter des Referendums, hebt hervor, daß die Volksabstimmung sowohl dem Veto als dem Referendum gemeinsam, beim erstern aber die Folge einer Art autorisirter Agitation, beim letztern ein organischer Akt sei. „Das Veto", schreibt er, ist ein Mittel der Opposition, das Referendum die Sanktion der Staatshandlungen durch den Volkswillen; denn beim Veto handelt es sich nicht um Annahme oder Verwerfen, sondern nur um Verwerfen, beim Referendum steht beides frei und das Verwerfen ist, wie das Annehmen, weder das Zeichen von unterwürfiger Loyalität, noch von Mißvergnügen, sondern das Zeugniß und Urtheil der öffentlichen Meinung. Das Veto ist nicht periodisch, sondern der oft zufällige Ausbruch einer sich langsam ansammelnden Unzufriedenheit, welche endlich bei einem gegebenen Anlaß abrechnet; das Referendum ist die konstante Uebung eines politischen Volksrechtes, welche das Volk mündig macht. Das Veto ist endlich ein Surrogat, durch welches man die konstitutionelle Kundgebung der Volksmeinung auf einzelne Fälle beschränkte und dieselbe möglichst vermeiden will; das Referendum ist die offene politische Anerkennung und die praktische Handhabung der Volkssouveränität, wie sie aus der Natur des Volkes herauswächst[1])." Aehnlich sagt der bernische Regierungsrath Weber, es bestehe die mit der Einrichtung des Veto verbundene Agitation nicht in einer belehrenden Diskussion, „sondern in einem absichtlichen

[1]) Aphorismen über demokratisches Staatsrecht. Bern 1864. S. 12.

Heruntermachen der Behörden und ihrer Handlungen, dessen einziger, großer Triumph schließlich die Verwerfung des von den Behörden Beschlossenen ist, weil mit dem Veto eben nur verworfen werden kann. Zudem hat eine agitatorische Opposition fast immer gewisse Vortheile vor der annehmenden Partei voraus. Sie theilt an Märkten, Zusammenkünften, in Wirthschaften u. s. w. ihre Schlagwörter aus, welche ihre Wirksamkeit unmerklich bis an Orte ausdehnen, wohin es der annehmenden Partei schwer sein wird, zu gelangen .... Beim Referendum weiß das Volk, daß es das oberste Recht hat, zu entscheiden und daß es diese Entscheidung regelmäßig zu üben hat; es bedarf also keiner Aufstachelung, um sich die Form dieses Rechtes zu wahren, und bereitet sich um so ungestörter und überlegter auf das inhaltliche, sachliche Urtheil seiner Entscheidung vor[1])."

„Dem Veto wurde zu viel Ehre angethan", schreibt Bernet. „Das Staatsmännerthum der Dreißiger Jahre erfand es als eine Art Blitzableiter für die demokratischen Begehren. Man mußte dem Volk etwas geben und wollte ihm so wenig geben als möglich. Es war eine Uebergangsstufe, ein Nothbehelf. Die Gesetzgeberei über das Veto war größtentheils eine traurige Stümperei. Die Hauptarbeit verwendeten die Gesetzgeber darauf, möglichst viele Sicherheitsapparate gegen den Volkswillen dabei anzubringen, in allerlei Künstelei, in der großen Zahl die man forderte, um eine Abstimmung verlangen zu können, in der Zählung der Abwesenden für Annehmende, in der kurzen Frist und andern Formalitäten, so daß es manchenorts zur Karrikatur eines Volksrechts wurde. Dieses

[1]) Die Erweiterung der Volksrechte. Besprechung im Verein der Liberalen Bern's. Herausgegeben von F. Gengel. Bern 1868. S. 67.

negative Volksrecht fällt nach und nach ab als dürres Laub, um frischern Schossen, einer würdigen Gestaltung dieses Souveränitätsrechtes Platz zu machen, einem positiven, unverkünstelten und unverklausulirten. . . . Nicht der Umweg des Veto, nur eine direkte Abstimmung über ihre Angelegenheiten an großen schweizerischen Volkstagen ist ein Recht, würdig der schweizerischen Nation[1])."

Auch das konnte zur Bekämpfung des Veto's gesagt werden, daß dasselbe mit dem geheimen Stimmrecht im Grunde nicht vereinbar sei. Diejenigen Bürger, welche das Veto ergreifen wollten, hatten zu diesem Behufe ihre Namen bekannt zu geben, während bei den Referendumsabstimmungen Jeder ungesehen ein Ja oder ein Nein in die Urne legen kann. Wenn von dem Argumente kein starker Gebrauch gemacht wurde, so war es wohl deshalb, weil man in vielen Kantonen der Ansicht huldigte, es zieme sich für einen freien Mann die offene Stimmabgabe am Besten, eine Ansicht, gegen welche dann nichts einzuwenden sein würde, wenn die staatlicher Freiheit sich Erfreuenden auch immer menschlicher Schwäche bare und von jeder materiellen Macht unabhängige Männer wären.

Die Entgegnung, welche die Anhänger des Veto lieferten, bestand in der Behauptung, daß sich bei regelmäßig wiederkehrenden Abstimmungen keine so lebendige Diskussion entwickeln werde, wie wenn diese letztere ihren Ursprung in dem Widerstand gegen das Gesetz habe; gerade die stürmischere Agitation, welche mit dem Veto verbunden sei, biete eine Garantie für die gründliche Besprechung des fraglichen Gesetzesentwurfes. Hierauf replizirte wiederum die andere Partei: wenn die Agitation

---

[1]) Nach zwanzig Jahren. S. 112.

gegen die Entschließungen der Repräsentanten ein Element politischer Bildung sein soll, dann muß dafür gesorgt werden, daß dieselbe bei allen Gesetzen ohne Ausnahme eintritt, was gerade das Referendum erstrebt, das Veto aber eher verhüten als bewirken will. Im Grunde verberge sich hinter dem zähen Festhalten am Veto die Absicht, möglichst oft durch den Volkswillen den Wunsch einer Neuerung vereitelt zu sehen. Während man dem Referendum den Vorwurf mache, es werde vom Volke bald als Last empfunden werden, rechne man auf die Schwierigkeiten, die der Ausübung des Volkswillens auf dem Wege des Veto's entgegenstehen. Aus dieser Verschiedenheit des politischen Charakters beider Einrichtungen erklärte G. Vogt im „Bund" die Thatsache, daß das Referendum, wo es eingeführt worden, auf eine größere Anzahl von Gegenständen Anwendung fand. Das Veto war, wie er sich ausdrückt, „ein Zugeständniß, welches die Monopolisten der politischen Befähigung ihrem Volke machten, ein Kompromiß zwischen dem repräsentativen System und einer seinem Gängelbande entwachsenden demokratischen Strömung; das Referendum dagegen ist ein Recht, welches das Volk sich nimmt"[1]).

Hinsichtlich des ungebührlichen Zeitaufwandes, den periodische Abstimmungen verursachen — eine Meinung, der wir schon bei Rousseau begegnet sind — ruft Gengel aus: „Alle freien Völker, die Griechen und Römer, ließen sich die Zeit nicht reuen, wöchentlich auf dem Forum oder der Agora zu erscheinen, und die alten Alemannen hielten alle vierzehn Tage beim wechselnden Mond Gericht und Volksgemeinde. Wie, und wir freien Schweizer, wir sollten

[1]) Jahrgang 1874, Nr. 98.

zu wenig Zeit für unser Gemeinwesen haben, um drei bis vier halbe Tage des Jahres, in sonntäglicher Ruhezeit, dem Landeswohl zu widmen? Wir sollten dies nicht können, während unsere eigenen Demokratieen uns den handgreiflichen Beweis vor Augen stellen, daß man es kann? Hole man sie her die verlorenen Stunden, die wir im Wirthshause sitzen, spielen, spazieren gehen, die Zeit, die uns für die Komödie nicht reut, summire man sie und stelle sie den Lobrednern des politischen Müßigganges vor Augen. Ob sie sich nicht schämen, daß sie dem Volke predigten, es habe nicht Zeit, einen so verschwindenden, winzigen Theil davon seiner öffentlichen Wohlfahrt zu weihen" [1]).

Die Einwürfe, das Referendum sei schwerfällig und verfehle seinen Zweck, waren mehr nur nebensächlich; der Hauptstreit bewegte sich um die Frage, ob das Volk für die Beurtheilung aller gesetzgeberischen Akte die gehörige Reife besitze. Die Gegner des Referendums gaben ihrer Befürchtung, die unmittelbare Betheiligung des Volkes an der Gesetzgebung werde zum Hemmschuh des Fortschrittes werden, unverhohlenen Ausdruck. Sie nannten die Masse zu wenig intelligent, um wahrhaft würdigen zu können, was die allgemeine Wohlfahrt am meisten befördere. Nach ihrer Prophezeihung geriethen die unter dem Repräsentativsystem angebahnten freiheitlichen Neuerungen in Gefahr, wenn der Menge eingeräumt würde, in allen wichtigen Angelegenheiten des Staates das letzte Wort zu sprechen. Die radikalen Führer aus den Dreißiger- und Vierzigerjahren hielten großentheils an der Ueberzeugung fest, daß das Gute nicht von unten komme,

---

[1]) Die Erweiterung der Volksrechte. S. 46.

sondern von obenherab dem Volke oktroyirt werden müsse. Es war die Tradition des aufgeklärten Absolutismus, welche in ihnen, wenn auch stark abgeschwächt, noch fortlebte. Und allerdings gibt es wohl kein Bedenken, das eher berücksichtigt zu werden verdient, als dieses, es möchten durch eine Umgestaltung der Staatsform, auch wenn dieselbe im Namen der Demokratie vollzogen wird, alle geistigen Errungenschaften in Frage gestellt werden. Der Hinweis auf die Zustände in den alten schweizerischen Demokratieen und ein Vergleich derselben mit den Leistungen der Repräsentativkantone wurde gerne benutzt, um die Schädlichkeit der Volksgesetzgebung darzuthun. Hören wir, wie man dem begegnete. Gengel bemerkt: „Diese Bedingung (daß das Volk reif sei) ist das allerbeste Mittel, um das Volk auf ewige Zeiten unter dem Schein guten Willens um die Ausübung seiner Souveränität zu bringen, und richtig lautet der Refrain zu jener Bedingung auch immer: das Volk ist leider noch nicht reif, daher muß mit der Gewährung der Souveränitätsrechte noch gewartet werden. Inzwischen wird in der bisherigen wohlwollenden Vormundschaft fortregiert und das Volk wird nie reif, erstens, weil der Vormund es nie mündig erklären will, und zweitens, weil es, nie zu freiem Handeln zugelassen, zuletzt Handeln und Wollen verlernt. . . . Welches Volk wird denn je reif und mündig sein, wenn dasjenige es erst noch werden muß, welches die einzige demokratische Republik in Europa gegründet und nicht nur unversehrt durch fünf Jahrhunderte getragen, sondern sie auch von allen Beimischungen der Aristokratie und Verdummung fast ganz befreit hat“[1]? Die Schlüsse aus dem Vergleich

[1]) Aphorismen. S. 20 und 21.

zwischen den demokratischen und den repräsentativen Kantonen wurden deshalb als unstichhaltig zurückgewiesen, weil die als reaktionär bezeichnete Gesinnung mancher Kantone nicht eine Folge der rein demokratischen Form genannt werden dürfe, da ja bei Glarus, Appenzell-Außer-Rhoden und Graubünden diese Behauptung nicht zutreffe und auch in den Repräsentativkantonen genug Gesetze aufgezählt werden könnten, die den Ruf zeitgemäßer Schöpfungen nicht verdienen würden. Uebrigens liege auf der Hand, daß gewisse Vorzüge der Repräsentativkantone größtentheils aus äußern Verhältnissen, aus dem durch die Bodengestaltung bedingten regeren Verkehre der Bewohner untereinander, aus dem geringeren Widerstande, den die Natur der Arbeit des Menschen entgegensetzt, aus der besseren ökonomischen Lage zu erklären seien.

Stämpfli empfahl das Referendum als Mittel zur Erziehung und Aufklärung des Volkes, sowie um dieses „von Graubünden bis Genf“ besser zusammen zu binden, doch warnte er vor Ueberladung: nur wichtige Gesetze, bleibende Gesetzbücher, nicht aber bloße Verwaltungsgesetze sollten zur Abstimmung gebracht werden. Die Initiative befürwortete er hauptsächlich aus dem Grunde, weil man bei der Referendumsabstimmung nicht immer wisse, ob ein Gesetz gut sei oder nicht, nach einigen Jahren aber dasselbe, wenn es sich nicht bewähre, mittelst der Initiative sollte aufheben können[1]). Wie einst Delarageaz im waadtländischen Großen Rathe[2]), kam Stämpfli darauf, das Veto einen Theil der Volksinitiative zu nennen, da letztere

---

[1]) Referat über die Revision der Bundesverfassung, gehalten in Biel den 25. Juni 1871. S. 9 und 10.

[2]) Bulletin des Séances, février 1845.

sich gegen ein bestehendes Gesetz wenden kann. Um die Begriffe auseinander zu halten, braucht blos bemerkt zu werden, daß das Veto in seiner landläufigen Bedeutung an eine Frist gebunden ist, und dieses Charakteristikum unterscheidet es von der Initiative, die sich jederzeit in Bewegung setzen läßt[1]). Der Tendenz, das Volk nicht durch zu viel Detail zu ermüden, entsprang auch der Vorschlag eines ungenannten Abgeordneten, die Gesetzesvorlagen blos nach ihren Grundsätzen an die Abstimmung zu bringen[2]).

Wenn nun die Anhänger des Referendums derart die Besorgnisse ihrer radikalen Vorgänger beschwichtigen wollten, so ließen sie, wo es sich um eine tiefere Begründung ihrer Lehrmeinung handelte, keinen Zweifel über die wesentliche Differenz, welche zwischen ihnen und dem Radikalismus der früheren Jahrzehnte bestand. Die neue Schule glaubte an eine Entwickelung, zu welcher alle Klassen die Hand reichen sollten, und sie fürchtete sich nicht vor Enttäuschungen, weil sie nicht annahm, daß diese Entwickelung eine rasche sein, daß das Volk immer, was den Wünschen der Gebildeten entspreche, zum Gesetz erheben werde. Sie wollte das von der alten Schule gepriesene System einer ausschließlichen Herrschaft der Intelligenz aufgegeben wissen; statt durch die Volksvertreter das vermeintlich Beste zu proklamiren, dachte sie durch den Spruch des Gesammtvolkes, wie Diog es nannte, das Rechtliche zu ermitteln, das dem Geiste des Volkes Gemäße. Feiß sagte im Verein der Liberalen Berns unumwunden: „Ich behaupte, daß das Gesetz Ausdruck der jeweiligen Kultur-

[1]) Protokoll der nationalräthlichen Revisionskommission. S. 159.
[2]) Daselbst. S. 229.

stufe des Volkes sein soll, und daß es ein großer Fehler ist, wenn eine Repräsentativbehörde dem Volke vorausgehen will. Wenn man in Freiburg seinerzeit (nach Niederwerfung des Sonderbundes) weiter gegangen ist, so kann man jetzt sehen, daß der Rückschritt wieder kommt. Es ist nicht möglich, wenn eine noch so erleuchtete Repräsentation da ist, mit den Gesetzen weiter zu gehen, als dieselben im Volksbewußtsein begründet sind. Wenn daher das Volk sich auch nicht auf der gegenwärtigen Kulturstufe befände, so müßte man ihm doch das Gesetzgebungsrecht verleihen; man erhielte unter dieser Voraussetzung vielleicht momentan weniger gute Gesetze, dafür aber die Sicherheit, daß Gesetze geschaffen werden, welche den Fortschritt in einer Weise vermitteln, daß nicht wieder Rückfälle zu befürchten sind"[1]). Friedrich Bernet räumt ein: „In Diesem oder Jenem wird's vielleicht langsamer gehen", aber er tröstet sich: „Die Mehrheit, welche den neuen Bund geschaffen hat, steht noch da und viel größer als damals. Sie wird mit starker Hand die Fahne des Freisinns hochhalten, sobald sie ein vaterländischer Gedanke umschwebt und die ungeschmälerte Anerkennung der Volksrechte ihr zur Seite geht"[2]).

Auch der Befürchtung, es werden die Massen sich bei Abstimmungen an Kleinigkeiten hängen, nicht ihr Urtheil nach den durchgreifenden Gedanken des Gesetzentwurfes bilden, wurde von den Anhängern des Referendums widersprochen. Diese versicherten, daß geringfügige und selbstsüchtige Interessen in der großartigen Manifestation des Willens eines ganzen Volkes keinen Platz finden werden;

---

[1]) Die Erweiterung der Volksrechte. S. 15 und 16.

[2]) Nach zwanzig Jahren. S. 116.

daß die Massen den Grundgedanken eines Gesetzes wohl zu erfassen verstehen. Sie holten für ihre Versicherung Belege aus den kantonalen Referendums-Abstimmungen, wie anderseits die Gegner des Referendums aus denselben Beweise für ihre Auffassung glaubten erbringen zu können. Auf diesem Gebiete des Disputs war eine Verständigung um so schwerer, als der Eine Gesetze schlecht nannte, welchen der Andere das Prädikat „gut" ertheilte.

Noch mehr als alle diese von den Anhängern der Volksrechte gebrauchten Argumente, welche vorwiegend theoretischer Natur waren, haben einige andere, welche man die faktischen nennen könnte, den Wunsch nach Aenderung des rein repräsentativen Charakters der Bundesverfassung unterstützt.

Es mußte als ein schreiender Widerspruch erscheinen, wenn die Kantone, welche die Volksrechte, sei es zum Theil. sei es in umfassender Weise, eingeführt hatten, dieselben nun dadurch wieder verlieren sollten, daß der Bund Kompetenzen, die bisher die ihrigen gewesen, an sich zog, ohne das Volk der Kantone für diesen Verlust durch Einführung eines Bundes-Veto oder Bundes-Referendum zu entschädigen. Die Bürger der fortgeschrittenen Kantone wurden derart in ihren Rechten gekränkt. Der Bund konnte das Militärwesen und das Rechtswesen centralisiren, über das sie bisher in letzter Instanz entschieden hatten, und so war ihnen auf einmal der größte Theil ihrer Macht aus den Händen gewunden. Selbstverständlich wollte die demokratische Partei nicht, daß all' ihre Mühe verloren sei, und wenn sie über die Absicht klagte, daß man die Errungenschaften der jüngsten Zeit zu vernichten suche, so machte sie nun die angestrebte Centralisation selbst zur Waffe, mit der für die Aufnahme der Volksrechte in die

Bundesverfassung gestritten werden konnte. Die Centralisation, sagte sie, erheische ein Gegengewicht, das nur in einer Vermehrung der Gewalt des Volkes bestehen könne. Ohne die Kontrolle der Gesammtheit würde nach Durchführung der Centralisation die Macht der Bundesbehörden eine zu große sein, es müßte letztere zur Gefahr für die Freiheit werden. Habe schon zuvor der wachsende Einfluß der reichen Eisenbahngesellschaften und industriellen Unternehmungen dazu aufgefordert, die das Leben des Bundes immer mehr bedrohende Geldmacht in engere Schranken zu bannen, so sei es jetzt, wo dem Bunde ein viel umfassenderes Wirken zugewiesen werde, doppelt geboten, den Volkswillen zu emanzipiren, zu kräftigen und auf diese Weise den Schaden zu verhüten, welchen das Vorwiegen der materiellen Interessen Einzelner anzurichten vermöchte. Manche äußerten die Zuversicht, es werde die Betheiligung des Volkes an der Bundesgesetzgebung zu Gesetzen führen, welche das Loos der niedern Klassen bessern würden, Neuerungen, welche von der Repräsentation, in deren Schoße der Egoismus der höhern Klassen sich breit machen könne, nicht zu erwarten seien. Das „Programm der sozial-demokratischen Partei in der Schweiz" vom Jahre 1872 verlangte „Unverkümmerte eidgenössische Volksabstimmung durch die Urne über die entweder von der vorberathenden Behörde oder auf dem Initiativwege dem Volke vorgelegten Gesetze und wichtigen Finanzbeschlüsse. Unverkümmertes eidgenössisches Vorschlagsrecht durch 20,000 Stimmberechtigte."

Hinsichtlich der Nothwendigkeit, der Centralisation durch die Proklamirung der Volksrechte ihren gefährlichen Charakter zu nehmen, machte C. Hilty darauf aufmerksam, daß nur bei Geltendmachung des direkten Volkswillens

die Garantie für eine ruhige und stetige Entwickelung des Bundesstaates gegeben sei. Man werde, sagt er, ganz sicher zu dem gefürchteten Einheitsstaat kommen, „sofern uns der Weg abgeschnitten wird, auf eine natürlichere Weise dem nationalen Drange nach größerem Einfluß auf die Geschicke der Eidgenossenschaft eine Bahn zu eröffnen, und wir werden dann sogar noch den Schmerz mit in die neuen Verhältnisse hinübernehmen müssen, daß diese gefährliche Veränderung das Werk einer kleinen, aber entschlossenen Minorität war, während mit dem Sicherheitsventil der Volksabstimmung weder Vorbereitungen, noch eine eigentliche Ausführung dieser Katastrophe ohne den Willen der wirklichen Majorität des Schweizervolkes hätten getroffen werden können[1]." Gengel sprach sehr bestimmt aus, daß man es natürlich finden müsse, wenn mit der radikalen auch die konservative Partei für die Volksrechte eintrete, denn die praktische Volkssouveränität wandle den Parteistaat in den verfassungsmäßigen Volksstaat um, in welchem Interessen die Tagesfragen seien und die sozialen Aufgaben sich in den Vordergrund drängen, während die politische Posaune zur Lärmtrompete und die alten Parteiloosungen zum unnützen Zank geworden. Die Parteien müßten zerfallen, „Jesuiten" und „Religionsgefahr" zurücktreten. Der Staatshaushalt, die Befriedigung seiner materiellen Bedürfnisse, sein leibliches Wohl und Wehe aber sei dem Volke jetzt Ziel und Zweck. Wolle die radikale Partei nicht das Spiel verlieren, so dürfe sie dieser demokratisch-volkswirthschaftlichen Bewegung sich nicht feindselig zeigen und deren Patronat dem

[1] Theoretiker und Idealisten der Demokratie, 1868. S. 5 ff. und 25 ff.

Scharfsinn der Konservativen und Ultramontanen ausliefern[1]).

In den Debatten der Bundesversammlung über die Einführung der Volksrechte wurde nicht nur darüber gestritten, ob eine solche überhaupt vorgenommen werden solle; wir begegnen hier, die Referate des „Bund" benutzend, den verschiedensten Vorschlägen hinsichtlich der Auswahl bestimmter Arten und Kombinationen.

Borel befürwortete das fakultative Referendum im Gegensatze zum obligatorischen. Er bekannte sich als Freund des Repräsentativsystems und beantragte, daß Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse von den beiden Räthen erlassen werden sollen, dem Ermessen der Räthe aber anheimgestellt bleibe, gewisse Gesetze und Beschlüsse der Abstimmung zu unterbreiten. Darauf entgegnete Sahli, daß es unlogisch sei, in die Fakultät der beiden Räthe den Entscheid über die Frage zu stellen, ob das Volk Etwas zur Sache solle sagen dürfen oder nicht. Brunner machte darauf aufmerksam, daß das fakultative Referendum sich im Kanton Bern nicht bewährt habe, da der Große Rath seine Beschlüsse einfach nie zur Volksabstimmung gelangen ließ.

Eine andere Art des fakultativen Referendums, richtiger ausgedrückt eine Verbindung des fakultativen Referendums mit dem Veto schlug Blumer vor. Derselbe wünschte, daß über gewisse Beschlüsse, die Unterstützung öffentlicher Werke betreffend, wenn dieselben eine Ausgabe von mehr als einer halben Million Franken verursachen, eine Abstimmung des Volkes und der Kantone stattfinde, insofern

[1]) Aphorismen, S. 34 ff; vergl. daselbst S. 49 ff.

dies beide Räthe oder 50,000 Schweizerbürger verlangen. Eine derartige Kombination von fakultativem Referendum und Veto fand vielseitige Unterstützung; mit Bezug auf die Klassen der Gesetze, welche an die Volksabstimmungen gelangen, und die Zahl der Bürger, welche eine Abstimmung begehren können, gingen die Ansichten jedoch auseinander. Es fehlte nicht an Stimmen, welche der Abstimmung bei einer geringern Zahl von Vetirenden ein größeres Gebiet der Gesetzgebung anweisen wollten. Auch das ist zu bemerken, daß, wie Einige dieser Kombination das Wort redeten, weil sie von ihr die dauernde Verhinderung des obligatorischen Referendums erwarteten, Andere, wie Nationalrath Künzli, sie als eine Uebergangsform betrachteten, welche zwischen dem Repräsentativsystem nnd der reinen Demokratie eingeschaltet werden solle. Simon Kaiser sagte: „Das Repräsentativsystem hat seine großen historischen Verdienste. Dasselbe hat die Vorrechte überwunden und die Vertretung nach der Kopfzahl durchgesetzt. Dagegen weist es auch unläugbare Uebelstände auf, insofern es ausgebeutet werden kann für Sonderinteressen. Schwarze Punkte finden sich auch in der Geschichte des Bundes seit 1848, in der Savoyerfrage, in der Entwicklung des Eisenbahnwesens, bei den Wahlen, in Finanzfragen. Man hat ein System zu suchen, welches das Gute des Repräsentativsystems ohne dessen Mängel mit dem Guten der reinen Demokratie vereinigt." Dieses vermittelnde System, glaubte Kaiser, sei das fakultative Referendum in dem Sinne, daß Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse allgemein verbindlicher Natur der Abstimmung des Volkes unterstellt werden sollen, wenn 30,000 Bürger dies verlangen oder wenn beide Räthe oder auch nur einer derselben es beschließen.

Das Veto fand dem obligatorischen Referendum gegenüber eindringliche Fürsprache. Kappeler empfahl in der ständeräthlichen Kommission seine Einführung in möglichst einfacher Form. Die demokratische Idee und der Zug der Zeit, führte er aus, fordern es gebieterisch, daß in die Bundesverfassung eine Bestimmung im Sinne der Volksherrschaft aufgenommen werde. Die zweckmäßigste Form erblicke er im Veto, das allerdings in manchen Kantonen in etwelchen Mißkredit gekommen sei wegen der vielen Stadien, aus denen es sich dort zusammensetze, und weil man den natürlichen Ausdruck der Volksstimmung zum Agitationsmittel mißbraucht habe. Entferne man vom Veto die Chikanen, welche dasselbe verunstalten, so würden die erhobenen Klagen dahinfallen. Kappeler glaubte, daß dies der Fall wäre, wenn man nach Publikation eines Gesetzes in allen Gemeinden etwa für zwei Monate Urnen aufstellen würde, in die der Bürger seine Vetostimme legen könnte.

Vernold wendete sich energisch gegen das obligatorische Referendum und gebrauchte den, die Anhänger des reinen Repräsentivsystems charakterisirenden Satz: „Mit einem Reibungskoeffizienten, wie das ganze Volk ihn darstellt, ist man nicht mehr im Stande, den Nutzeffekt aus der Staatsmaschine herauszubringen.“ „Das gewöhnliche Referendum“, sagte er, „wäre das beste Mittel, die Einflüsse nicht staatlicher, oder gar staatsfeindlicher Elemente, wie des katholischen Klerus, auf den Gang der öffentlichen Dinge zu stärken. Einem Volke, welches unter dem Einflusse des infallibeln Romanismus steht, kann das letzte Wort in der Gesetzgebung mit gutem Gewissen nicht überlassen werden.“ Das Veto indessen, meinte Vernold, dürfe man für eine gewisse Kategorie von Gesetzen zulassen.

Anderwert votirte folgendermaßen: „Das Volk soll alle Verhältnisse, an denen es ein Interesse hat, in den Bereich seiner Kritik ziehen können. Für die Ausübung dieser Kritik soll eine möglichst einfache Form gefunden werden und diese Form ist das Veto. Dasselbe kann mittelst einer zweckmäßigen Organisation des agitatorischen Charakters leicht entkleidet werden, den dasselbe in manchen Kantonen allerdings hatte. Es kann binnen einer bestimmten Frist jeder Stimmfähige sein Nein in eine Urne legen, und wenn sich schließlich zeigt, daß die Mehrheit der Stimmfähigen ihr Nein eingelegt hat, so ist die Vorlage verworfen. Allerdings drückt bei diesem System das Zünglein der Waage etwas auf die Seite der Annahme, aber das ist kein Unglück, da angenommen werden darf, daß die vorberathenden Behörden das Interesse des Volkes im Auge haben. Die Agitation bei einem solchen Verfahren ist nicht größer als beim einfachen Referendum. Das Veto in dieser Form würde dem Volkswillen gerecht, ohne einen gesunden Fortschritt zu hemmen. Für das obligatorische Referendum ist die gesammte Schweiz kaum ein geeigneter Boden. Es fehlt auf diesem großen Raume an der Möglichkeit einer Diskussion, die durch das ganze Land geht. Die Presse kann diese Diskussion nicht ersetzen, da die deutsche Presse in der französischen Schweiz nicht gehört wird und umgekehrt. Gesetze und Botschaften für jeden einzelnen Bürger müßten in nahezu 600,000 Exemplaren verbreitet werden, wenn man auf eine offizielle Belehrung abstellen wollte. Ferner greift sich ein regelmäßig wiederkehrendes Experiment von der Art des Referendums bald ab. Die Zahl der Theilnehmer an den Abstimmungen ist in den Referendumskantonen stets gesunken, so in Zürich und Thurgau; auch Bern kann

zufrieden sein, wenn es die Hälfte der Bürger auf dem Platz sieht. Die mangelnde Betheiligung des Volkes ist der Haupteinwurf gegen das obligatorische Referendum, ein Einwurf, der gegen das Veto nicht gemacht werden kann."

Hierauf entgegneten von den Vertheidigern des obligatorischen Referendums Oberst Scherer, später Mitglied des Bundesrathes: „Das Veto ist eine überwundene Institution. Dasselbe ist die reinste Negation; es präsumirt, daß Jeder einverstanden sei, der nicht kategorisch Nein sagt. Das Veto spekulirt einerseits auf die Indolenz und es weckt andererseits die schlimmen Leidenschaften im Volke. Das Referendum dagegen ist vor Allem ein politisches Bildungsmittel, es lehrt den Bürger über die Gesetzesvorlagen nachdenken. Wo das Verständniß der Vorlagen nicht vorhanden ist, da wird es nach und nach kommen; übrigens gibt es Mittel und Wege genug für die Leute, sich Rath zu holen in den offiziellen Beleuchtungen, in Vereinen, in der Presse, bei ihren Vertretern, die im Rathe zu den Vorlagen mitgeholfen. Das Referendum weckt auf diesem Wege das Interesse der Bürger am Staatsleben und das ist namentlich in einer Republik von höchster Bedeutung."

In demselben Sinne votirte Brunner: „Das hergebrachte indirekte Veto hat sich überlebt. Aber auch das direkte Urnenveto Anderwert's ist nicht zu empfehlen; dasselbe spekulirt auf die politische Indolenz und ruht auf der unzuverlässigen Präsumtion, daß die Abwesenden annehmen. Wer nicht erscheint, soll auch nicht zählen; die Indifferenz darf nicht prämirt werden. . . . Der Hauptvortheil des periodischen Referendums besteht in der Wechselwirkung, welche durch dasselbe zwischen dem Volk und

seinen Vertretern besteht. Es liegt in dieser Beziehung im Referendum eine Art besseren und unseren Verhältnissen angemesseneren „Plattformsystems“. Die Mitglieder der Bundesversammlung werden genöthigt, zum Volke herabzusteigen und ihre Stimmabgabe zu motiviren. Der Gesetze werden weniger, weil man sich bei jedem Vorschlag besser als bisher um die Frage kümmern muß, ob ein Bedürfniß für denselben existire, und auch das ist kein Unglück. Man fürchtet die Theilnahmlosigkeit des Volkes; aber dieses Argument gilt auch gegen die Wahlen und bei wichtigen Abstimmungen wird es nicht einmal zutreffen.“

Deucher erklärte: „Die Durchführung des Referendums im Bund mag schwer sein, aber sie ist nicht unmöglich. Gerade die verschiedenen Elemente in der Schweiz bürgen für eine starke Betheiligung. . . . Vom Veto kann heute nach den Erfahrungen, die man mit dieser Wühlmaschine in den Kantonen gemacht hat, nicht mehr die Rede sein . . . Die Einführung der direkten Volksrechte ist eine zwingende Nothwendigkeit, die wir uns selbst durch die Stärkung der Repräsentativgewalt im Bund geschaffen haben.“

Caflisch berief sich auf die Verhältnisse Graubündens: „Das Referendum über Gesetze und Staatsverträge“, sagt er, „ist in Bündten mehrere hundert Jahre alt. In neuester Zeit hat sich neben demselben noch ein fakultatives Finanzreferendum gebildet. Das Referendum hat sich in Bündten bewährt. Vorlagen, die den Landesbedürfnissen entsprachen, wurden angenommen, und solche, die das Volksgefühl verletzten, verworfen. Wenn das Referendum in einzelnen Kantonen Schattenseiten gezeigt hat, so liegen die Ursachen hievon vielleicht mehr in einer unrichtigen Anwendung des Referendums als in diesem Volksrecht selbst. In Bündten ist die Theilnahme am Referendum

noch heute so lebhaft, wie vor hundert Jahren ... Blos von einer guten Administration ist das Volk nicht immer befriedigt; das System, welches den Kanton Zürich Jahrzehnte lang geführt, fiel vor dem Wehen eines neuen Volksgeistes. Die Analogie mit den heute uns im Bunde gegebenen Verhältnissen liegt nahe."

Weber von Bern nannte die Furcht, daß das Referendum das Volk ermüden werde, unbegründet, wenn man nur Maß halte mit der Zahl der Gesetze und die Abstimmungen rationell einrichte. „Auch die Furcht vor den großen Kosten ist übertrieben. Eine Referendumsabstimmung in Bern kostet etwa 9000 Franken, in der ganzen Schweiz würde sie auf etwa 50,000 Franken zu stehen kommen."

Vigier tadelte es, daß gegen das obligatorische Referendum die gleichen Einwendungen erhoben werden, wie in den Dreißigerjahren gegen die Idee der Volkssouveränität überhaupt. „Die daherigen Befürchtungen haben sich nicht bewährt. Dagegen wird keine Macht stark genug sein, die Entwickelung unseres Volkes aufzuhalten. Die Souveränität des Volkes wird auch im Bund naturnothwendig über die der Kantone Meister werden und konstitutionelle Konflikte werden sicher stets zu Gunsten des Volkes sich lösen. Das Volk, welches über die Verfassungen seit Jahren überall abzustimmen hat, ist auch fähig, über Gesetze zu urtheilen. Uebrigens sind die Repräsentativräthe nicht immer der Inbegriff der Weisheit. Gute Gesetze können auch in den Räthen durchfallen. Das Volk wird sich zum Zwecke der Belehrung auch an die Intelligenzen wenden. Die Berathung der Gesetze bleibt zudem im Schooße der Räthe und das Volk will nur schließlich sagen, ob es das betreffende Gesetz wolle oder nicht."

Was den Umfang des Referendums betrifft, so wurde empfohlen, daß gewisse Materien dem obligatorischen, andere dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Manche hielten dafür, daß nur die Rechtsgesetzgebung, Andere, daß auch die administrativen Gesetze an die Volksabstimmung gebracht werden sollten. Von den Erstern wurde bemerkt, es haben nur die auf die privaten und öffentlichen Rechte der Bürger bezüglichen Gesetze einen dauernden Charakter, die Verwaltungsgesetzgebung interessire den Bürger wenig. Die Letztern dagegen behaupteten, daß Gesetze über die Eisenbahnen, das Bankwesen, den Zolltarif die Aufmerksamkeit des einzelnen Bürgers ebensoviel oder noch mehr in Anspruch nehmen, als das Civil- oder Strafrecht. Einzelne wollten die Beschlüsse dem Referendum entziehen und ihm nur die Gesetze unterwerfen. Hinsichtlich des Finanzreferendums kam die Höhe des Betrages in Frage, bei welcher dasselbe Platz greifen soll. Die Staatsverträge wünschten die Meisten vom Referendum auszunehmen. Mehrfach wurde die Ansicht vertreten, daß die an die Volksabstimmung gelangenden Gesetze nur in ihren Grundsätzen vorgelegt werden mögen, damit der Bürger von weitläufigen Gesetzentwürfen verschont bleibe.

Von großer Wichtigkeit war die Entscheidung der Frage, ob die Abstimmung nur von dem Volke oder von dem Volke und den Ständen zugleich vorgenommen werden soll. Daß es, wenn eine Art der Volksabstimmung eingeführt würde, den Kantonen gestattet sein müsse, sobald sie in gewisser Anzahl vorhanden, von sich aus die Abstimmung zu verlangen. Diese Ansicht begegnete keinem Widerstand; dagegen erhob sich Opposition bei dem Begehren, daß nicht nur den Schweizerbürgern, sondern auch den Kantonen das Recht, in der Abstimmung selbst mit

zu beschließen, gewährt sei. Wurde das Ständevotum eingeführt, so sprach nicht die Volksmehrheit das letzte Wort, es kamen auch die Kantone in Betracht, derart, daß jeder Kanton eine Stimme, jeder Halbkanton eine halbe Stimme zählte, gerade wie Solches für den Fall von Verfassungsänderungen vorgeschrieben ist.

Segesser forderte das Ständevotum mit den Worten: „Im Einheitsstaate macht sich der Uebergang vom Repräsentativsystem zur Demokratie leicht; es hört einfach die Fiktion der übertragenen Gewalten auf. Im Bundesstaat verhält sich die Sache anders. Es gibt kein souveränes Schweizervolk, sondern nur souveräne Bevölkerungen der Kantone, von deren Souveränität einzelne Momente abgelöst und auf eine Bundesgewalt übergegangen sind, welche aus der Verbindung zweier Faktoren besteht; von diesen kann weder der eine noch der andere wegfallen, ohne daß der Bundesstaat entweder wieder zum Staatenbunde oder zum Einheitsstaate wird . . . In der Demokratie an sich liegt ein absolutistischer Kern; in der demokratischen Republik ist die Mehrheit des Volkes der absolute Souverän. Der Absolutismus der Demokratie muß bei uns ein Gegengewicht erhalten in der föderalistischen Organisation des Staates. Nur auf diesem Wege wird die alte Schweizerfreiheit gewahrt. Die föderative Organisation wird aber zerstört, wenn das Ständevotum fallen gelassen wird."

Nicht minder eindringlich befürworteten Estoppey und Fazy das Ständevotum, letzterer übrigens nur für den Fall, daß das Referendum, welches er bekämpfte, eingeführt werden sollte. Sie sagten, es sei das Schweizervolk nicht der Souverän der Schweiz, die Souveränität des gesammten schweizerischen Volkes sei blos eine Fiktion,

welche der Idee des Einheitsstaates, nicht derjenigen des Bundesstaates entspreche. Praktisch, behauptete Estoppey, enthalte das Ständevotum keine Gefahr in sich, ein entschieden gutes Gesetz habe das Votum der Kantone nicht zu fürchten.

Die gleiche Ansicht vertheidigte Dubs. Im Bunde, setzte er auseinander, existiren zwei Souveränitäten, eine kantonale und eine nationale; zwischen beiden Souveränitäten sei nur der Weg des Vertrages, der Weg des Kompromisses möglich. Dieses Verhältniß durchbreche man durch die Einführung des einfachen Volksvotums. Mit einer Veränderung der doppelten Basis des Bundes in eine einheitliche betrete man den Weg der Monarchie. „Ein Gedanke, auf dem unser Bund ruht, ist derjenige der Gleichberechtigung der Bundesglieder . . . Aus dieser Idee ist 1848 das Zweikammersystem hervorgegangen; den Gedanken der Gleichheit der Bürger hat man in den Nationalrath, denjenigen der Gleichheit der Kantone in den Ständerath gelegt. Dieses Prinzip der Gleichheit der Glieder im Staate, auf dem auch unsere Existenz im europäischen Staatensystem beruht, vernichtet man mit der Einführung des reinen Volksvotums . . . Wenn die Kantone eine Abstimmung provoziren können, so muß man ihnen konsequenter Weise auch das Recht geben, mit abzustimmen; sonst degradirt man den Souverän zum Bettler . . . Wenn das Ständevotum fällt, so muß bald auch der Ständerath nach. In konstitutionellen Monarchieen gibt es zwei Kammern, dieselben sind ein künstliches Gebilde zur Verbindung des Fürsten- und Volksrechts und bei den Völkern verhaßt. Bei uns dagegen hat das Zweikammersystem einen Hintergrund in der Kantonalsouveränität . . . Einer entschiedenen Volksmehrheit wird immer

auch eine Ständemehrheit entsprechen und bei kleinen Volksmehrheiten (die aber nur von einer Minderheit der Standesstimmen unterstützt werden) schadet eine nochmalige Berathung des Gegenstandes nicht."

Im Gegensatze zu den erwähnten Rednern unterschied Blumer streng zwischen Abstimmungen über Verfassungsfragen und Abstimmungen über Gesetzesfragen. „Wenn für Aenderung der Verfassung", sagte er, „das Votum der Kantone gefordert wird, so liegt der zureichende Grund hiefür darin, daß es sich bei Verfassungsfragen um die Vertheilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen handelt. Die Gesetzgebung dagegen ist nur die Anwendung der dem Bund bereits übertragenen Kompetenzen und eine Mitwirkung der Kantone hier nicht ebenso gerechtfertigt wie bei Verfassungsabstimmungen. Es handelt sich beim Referendum daher nicht darum, den Ständen ein Recht zu nehmen, das sie schon hatten, sondern darum, ihnen ein neues Recht zu geben. Dazu aber liegt keine Veranlassung vor. Die eidgenössische Gesetzgebung wird schon beim Volke auf so viele Schwierigkeiten stoßen, daß das Ständereferendum in dieser Richtung einerseits überflüssig ist, wie es andererseits die Bundesgesetzgebung illusorisch machen kann."

Kappeler hob hervor, daß das Referendum der Stände einen rückschrittlichen Charakter hätte und Konflikte heraufbeschwören müßte. „Wenn auf verfassungsmäßigem Wege", sagte er, „das Volk die Kompetenz, ein Gesetz über eine Materie aufzustellen, in die Hände seiner Mandatare gelegt, mithin einen Theil seiner Souveränität dem Bunde abgetreten hat, so wäre es im höchsten Grade gefährlich, für jedes einzelne Gesetz dann wieder die Zustimmung beider Faktoren, des Volkes und der Kantone,

positiv zu stipuliren. Es wäre das die ausgemachteste Reaktionsmaschine, die man sich denken könnte, weil möglicherweise ein Fünftel der Bürger, aber 12 Kantone repräsentirend, die Gewalt in seine Hände bekäme. Es müßte dieses Verfahren jede Entwickelung hemmen, jeden gesunden Fortschritt verhindern, weil dadurch die Mehrheit des Volkes von der Minderheit unterjocht werden könnte. Das Verfahren erscheint aber nicht nur von diesem Standpunkt aus als unstatthaft, es enthält auch eine eminente Gefahr für die Kantone selbst, indem das, was sie mit einer solchen Bestimmung zu erreichen hoffen, leicht in das Gegentheil umschlagen könnte. Wenn nämlich einmal in lebhaft bewegten Zeiten eine brennende Frage von der Mehrheit des Volkes angenommen wäre, dagegen von der die Volksminderheit vertretenden Mehrheit der Kantone verworfen würde, so wäre es ohne Zweifel um die Kantone selbst geschehen und es würde die Volksmehrheit nur zu leicht dahin zu bringen sein, das Hemmniß auf anderm Wege zu beseitigen, wie man zu sagen pflegt: das Kind mit dem Bade auszuschütten."

In demselben Sinne bemerkte Hug: „Die ungleiche Bedeutung der Bürger verschiedener Kantone läßt sich nicht mehr in eine ferne Zukunft fortschleppen. Dieselbe bedeutet den Kampf der Glieder gegen den Leib." Stamm machte auf das Mißverhältniß aufmerksam, daß durch das Ständevotum elf Kantone mit 600,000 Seelen die übrigen zwei Millionen Seelen im Schach zu halten vermöchten, und empfahl eventuell die Kreirung von 70 Standesstimmen, welche auf die Kantone nach einer gewissen Proportion vertheilt werden sollten, so daß die größten Kantone je fünf, die kleinsten je zwei Stimmen erhielten.

Die Voten für und gegen die Einführung der Initiative beanspruchen einen geringern Raum als die auf das Referendum bezüglichen. „Es scheint mir", sagte Schaller, „die Räthe der Eidgenossenschaft sollten die Erfahrungen der Kantone abwarten, bevor sie eine Einrichtung einführen, die noch in keinem Lande Europa's und Amerika's besteht . . . Die Bürger genießen in unserm Vaterlande die weiteste politische Freiheit; sie besitzen Preßfreiheit, Vereinsfreiheit, Petitionsfreiheit. Die gesetzgebenden Räthe der Eidgenossenschaft sind alle drei Jahre einer periodischen Erneuerung unterworfen; sie werden beständig durch die Volkswahl wieder aufgefrischt. Es läßt sich unmöglich annehmen, daß die wirklichen Bedürfnisse des Landes ihnen unbekannt seien, oder daß sie sich weigern, eine Reform einzuführen, welche sich allgemein fühlbar gemacht hat."

Escher verwarf die Initiative als unpraktisch. Wenn 50,000 Bürger, bemerkt er, einen Vorschlag stellen dürfen, so könnte natürlich nichts andere 50,000 und dritte 50,000 hindern, mit ihren, vielleicht geradezu entgegengesetzten Anträgen, ebenfalls hervorzutreten und die Abstimmung darüber gleichfalls zu verlangen, was nothwendigerweise zu den größten Mißständen führen müßte. Dieser Wirrwarr, setzte Escher hinzu, würde um so größer sein, als es sich um 22 nach Geschichte und Stellung verschiedene Völkerschaften handle. Man möge nicht vergessen, daß in der so oft als Beispiel zitirten nordamerikanischen Republik Niemand daran denke, die Bundesverfassung mit derartigen „Sicherheitsventilen" zu versehen.

Gegentheilige Ansichten äußerte der Genfer Friderich; er beantragte die Aufnahme einer Bestimmung folgenden Wortlauts: „Der Abstimmung des Volkes und der Kan-

tone ist jeder Antrag vorzulegen, welcher von 50,000 stimmberechtigten Bürgern gestellt wird und welcher die Annahme oder Verwerfung einer Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung zum Gegenstande hat. Die Bundesversammlung ist berechtigt, vor der Abstimmung ihr Gutachten abzugeben." Diesen Antrag befürwortete er mit der Erklärung: „Es handelt sich vor Allem um den Grundsatz der Volkssouveränität, welcher in möglichst erleichterter und ausgedehnter Weise durchgeführt werden soll. Ist es nicht logischer und sicherer, dem Volke das Mittel an die Hand zu geben, in gesetzlicher Weise seinen Willen auszusprechen, so oft dasselbe in das Werk der Gesetzgebung direkte eingreifen oder die Beschlüsse seiner Vertreter abändern will, ohne zu letztern seine Zuflucht zu nehmen? Hat das Volk dieses gesetzliche Mittel nicht, so wird es in jeder ernsten Krisis des nationalen Lebens nach andern suchen. Das vorgeschlagene System hat praktische Vortheile, welche leicht nachweisbar sind. Es gestattet dem Volke, sich über eine prinzipielle Frage auszusprechen, absehend von jedem Ansehen der Person. Die politischen Kämpfe werden nur zu oft persönliche Kämpfe, die politischen Parteien persönliche Parteien, und da ist es denn gut, wenn man sich Derartigem dadurch entziehen kann, daß die Wähler berufen werden, sich auszusprechen, nicht auf dem Wege der Wahlen, sondern durch ein Ja oder Nein. Andererseits gestattet die einer gewissen Anzahl von Wählern zuerkannte Initiative denselben, sich um ein positives Programm zu schaaren, anstatt sich blos zum Umsturze und zum Zerstören zu vereinigen." Mit dem Unterschiede, daß in der durch das Initiativbegehren veranlaßten Abstimmung den Kantonen kein Stimmrecht zukommen soll, befürworteten Mehrere die Initiative in

ähnlicher Weise. Deucher legte auf sie noch mehr Werth als auf das Referendum und nannte dieselbe ein positives Recht, mit dem das Volk seine Wünsche und Bedürfnisse in den Rathssaal hineintragen könne. „Man sagt", bemerkte er, „das Volk habe ja das Petitionsrecht und das genüge. Aber was nützt das Petitionsrecht, wenn die Vertreter auf den Volkswunsch nicht eingehen, wie dies im Eisenbahnstreit im Thurgau 14,000 von 21,000 Wählern gegenüber der Fall war? Auch die Neuwahlen sind kein ausreichender Ersatz für die Initiative; jene sind persönlicher, diese ist sachlicher, grundsätzlicher Natur." Feer-Herzog erblickte die wahre Demokratie nur im Repräsentativsystem, hielt aber die Initiative mit letzterem wohl vereinbar. Die Initiative sei nur das organisirte Petitionsrecht. „Wenn eine Petition einen gewissen Hintergrund in der Zahl der Petenten hat, so müssen die Räthe den Antrag erheblich erklären, diskutiren, und wenn auf diesem Wege kein positives Ergebniß herauskommt, so soll das Volk über die Petition entscheiden." Bürli redete, sich gegen das obligatorische Referendum wendend, der Initiative ebenfalls das Wort: Das Volk solle Erfahrungen machen mit den Gesetzen, bevor es ein Urtheil über dieselben abgebe, dann aber solle es Abänderungen in freiester Weise anregen können.

Auch Dubs gehörte zu den Anhängern der Initiative[1]). So gut man sie dem Volke für Verfassungsänderungen gegeben habe, hatte er erklärt, so gut dürfe man sie ihm auch in Fragen der Gesetzgebung gewähren. Aber

---

[1]) Dubs, Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung (1868), S. 35 ff., und „Zur Verständigung" (1871), S. 93.

Dubs betrachtete die Initiative doch lediglich als ein verstärktes Petitionsrecht; er wollte die Räthe nur verpflichten, einen durch Initiative eingebrachten Berathungsgegenstand in ihrer nächsten Sitzung in Erwägung zu ziehen und das positive oder negative Resultat dem Volke vorzulegen. Stimme das Volk dem Vorschlag der Räthe nicht zu, so möge es zur Verfassungsinitiative schreiten. Die Institution der Initiative, nach welcher Vorschläge direkt an die Volksabstimmung gebracht werden müssen, und welche ermöglicht, „hinter dem Rücken der Räthe" — so drückt sich Dubs aus — an's Volk zu gelangen, führt bei ihm den Namen der „anarchischen Initiative."

In dem Abberufungsrecht erblickte Carteret die sicherste Garantie, daß die Gesetze aus dem Volkswillen hervorgehen. „Die sogenannten Volksrechte", meinte er, „machen hingegen nur den Eindruck demokratischer Kannegießerei." Feer-Herzog dagegen stellte das Abberufungsrecht der Initiative zur Seite; die letztere verhalte sich zum Abberufungsrecht wie die Warnung zur Strafe. Wirth-Sand schlug ein Abberufungsrecht vor, nach welchem der einzelne Repräsentant von den Bürgern seines Wahlkreises abberufen werden könne; von dem Abberufungsrecht, welches nur eine Abberufung der Bundesversammlung ermöglichen wolle, würde bei der kurzen Amtsperiode der letztern doch kein Gebrauch gemacht werden.

Die Wahl des Bundesrathes durch das Volk, welche ebenfalls oft als ein Volksrecht bezeichnet worden ist, hat ebenfalls Carteret im Rathssaale warm befürwortet. Sämmtliche Bundesrathsmitglieder sollten seiner Ansicht zufolge im Listenskrutinium von der Gesammtheit aller stimmberechtigten Schweizer ernannt werden. Carteret stützte diesen Vorschlag durch eine

föderalistische Erwägung: wie die Revisionsbewegung ein Gegengewicht gegen den Kantonalismus in der Bundesversammlung suche, so sollte der Föderalismus im Volke gegen die Uebermacht der Bundesversammlung ein Gegengewicht suchen. Auch erfordere die Trennung der Gewalten statt der indirekten die direkte Wahl der Exekutive. Wenn man glaube, Referendum und Initiative vermöchten die Allmacht des Parlaments zu brechen, so sei das eine Täuschung; sieben vom Volke gewählte Bundesräthe wären das viel besser im Stande. Analog wünschte Carteret selbst das Bundesgericht aus der Volkswahl hervorgehen zu lassen. Vautier faßte die praktische Seite in's Auge; meinte, man werde im Volke ohne übertriebene Parteiagitation geeignete Namen wohl zu finden wissen, — und Scherer hielt eine Exekutive, welche durch keine Bande an die Volksvertretung geknüpft sei, weit besser befähigt, ihre Aufgaben zu erfüllen, als eine vom Parlament abhängige. Dagegen erklärte Hungerbühler, daß es ihn befremde, von dem Föderalisten Carteret die direkte Wahl des Bundesrathes beantragt zu sehen, denn dieselbe müßte nothwendig zum Einheitsstaat führen. Nicht immer, fügte er hinzu, seien die tüchtigsten Männer auch die Lieblinge des Volks. „Bei kurzen Amtsdauern werden die Parteiführer im Lande regieren, bei langen wächst die Exekutive der Volksvertretung über den Kopf. Die Volkswahl führt zum Dualismus und zum Konflikt." Feer-Herzog sprach von Dissonanzen, welche in Genf zwischen dem volkserwählten Staatsrath und der Repräsentanz bestünden und wenig geeignet seien, die Einführung eines ähnlichen Systems im Bund zu empfehlen.

An die nordamerikanische Union wurde wiederholt erinnert, bald um zu erwähnen, daß der Präsident dort auch nicht direkt gewählt werde, sondern durch Wahlmänner, bald um darzuthun, daß es bedenklicher wäre, verschiedenen Parteien durch die Wahl von sieben Männern im Bundesrath eine Vertretung zu geben, bald auch, um solche Vergleichungen wegen des Unterschiedes der Geschichte beider Länder als unstatthaft zu bezeichnen. Schon in den Revisionsarbeiten von 1865 war die gleiche Saite berührt worden; der Bericht der ständeräthlichen Kommission, welcher von einer direkten Wahl des Bundesraths die ungleichmäßige Vertretung der Landesgegenden fürchtete, sprach damals den Gedanken aus, das Volk könnte ohne Zweifel eher einen einzigen bedeutenden Mann, dem es sein Vertrauen schenken möchte, ausfindig machen, als ihrer sieben. Ein Solcher hätte dann auch alle Verantwortung zu übernehmen, während sonst leicht jedes Mitglied sich hinter dem andern verberge, und es würde doch die Verwaltung eine einheitliche sein. „Aber", fügte der Bericht hinzu, „ein derartiger Antrag wäre in der Schweiz noch zu neu und zu wenig populär, als daß ihn die Kommission einbringen möchte." Da sich bemerkenswerthe Uebelstände in der bisherigen Organisation nicht geoffenbart, so sei es auch um so weniger geboten, dieselbe zu ändern[1]).

Noch andere Stimmen über verschiedene Volksrechte vernehmen wir, wenn, gleichsam um die Debatten zusammenzufassen, einige Reden mit geringen Auslassungen wiedergegeben werden, die zu den bedeutendsten gehören, welche in dieser Frage gehalten worden sind.

[1]) S. 24 und 25. Vergl. Segesser, Kleine Schriften. 3. Bd., S. XXVI.

Gonzenbach trat nachdrücklich für den bestehenden Zustand ein.

„Weder die Erfahrung bei uns selbst", so führte er aus, „noch Erfahrungen in andern Ländern lassen die Einführung des Volksreferendums als eine Nothwendigkeit erscheinen. Bei einer einzigen absoluten Versammlung könnte man in den Kantonen die Prüfung der Beschlüsse durch das Referendum als nothwendig ansehen. Im Bund haben wir in der doppelten Berathung eine bessere Garantie für den Gang der Gesetzgebung, als das Volksreferendum sie je geben könnte. Nothwendig ist die Einführung des Referendums ganz gewiß nicht."

„Ist dieselbe zweckmäßig? Niemand wird, die Hand auf dem Herzen, sagen können, daß, wenn man von der glücklichen, fortgeschrittenen Schweiz spricht, man zunächst an Bündten und Wallis mit dem Referendum und an die Landsgemeindekantone denkt. Auch bei dem glücklich organisirten Bündtner Volke gibt es gewisse Dinge, namentlich finanzielle, über welche man mit dem Referendum nicht hinwegkömmt. Das Referendum hat im Wallis ein Schulgesetz gestürzt . . . Die fortschrittlichen Gedanken entstehen nicht in den Massen, sondern in den Köpfen Einzelner. Die Erfahrungen, die man in den neudemokratischen Kantonen mit dem Referendum gemacht hat, haben alle ihre zwei Seiten. In Bern hat man erst letzthin, um zwei Eisenbahnsubventionen durchzubringen, eine dritte Eisenbahn ohne Trace, ohne Gesellschaft, ohne Kapital mit in den Kauf nehmen müssen."

„Das Referendum ist auch ein sehr kostspieliges Volksrecht. Die Millionen, welche für die Rhone- und Rheinkorrektion ausgegeben werden müssen, sind die Bezahlung für das Referendum in Wallis und Bündten, welches

das Zustandekommen jedes Forstgesetzes verhinderte. Dabei wird an die Berge von Drucksachen, die beim Referendum nothwendig werden, noch gar nicht gedacht."

„Wenn man sagt, die Exekution der Gesetze werde erleichtert durch das Referendum, so täuscht man sich. Wenn ein Gegenstand mit kleiner Mehrheit angenommen wird, so wird im Gegentheil die Exekution erschwert, wenn nicht verunmöglicht."

„Von der Ordnung, die uns seit 1848 ruhig und doch stetig vorwärts geführt hat, dürfen wir nicht abgehen, um einer Chimäre, einer Theorie nachzujagen. Das Referendum tödtet die Stände, mit Ständevotum und ohne dasselbe, und damit den Föderalismus. Eine Einheitsrepublik aber ist allen Gefährlichkeiten des Einheitsstaates überhaupt ausgesetzt."

„Das Abberufungsrecht führt zu ungesunden Agitationen; mit allen Mitteln der Presse und des Vereinswesens wird man bei solchen Gelegenheiten die Leute schwarz machen, bis sie in der Einbildung vieler harmlosen Seelen wirklich schwarz sind. In Bern hat man in dieser Beziehung bittere und traurige Erfahrungen gemacht. Die Abberufung ist aber bei unsern kurzen Amtsdauern auch gar nicht nöthig."

„Lassen wir überhaupt alle konstitutionellen Neuerungen und bleiben wir bei dem, was wir haben und was sich so lange schon bewährt hat."

Escher räumte ein, daß nicht darüber gestritten werden könne, ob dem Volk das Recht zukomme, die unmittelbare Demokratie zu verlangen, sondern es handle sich in der Bundesversammlung nur darum, zu erwägen, welche Rathschläge man dem Volke geben soll bezüglich des Maßes der Rechte, die es sich nehmen möge. Dann fuhr er fort:

„Man steht auf dem Punkt, unsern Staat auf eine ganz neue Grundlage zu stellen. Die jüngste Vergangenheit der Eidgenossenschaft, das reiche Leben der letzten Jahrzehnte, die Achtung, welche unser Bundesstaat im Auslande genießt, können einen solchen Umschwung kaum rechtfertigen. Kein einziges Gesetz, das die Bundesversammlung im Verlaufe ihrer ganzen Thätigkeit erlassen, wäre vom Volke verworfen worden; mit dem Druck, unter welchem das Volk schmachten soll, ist es nicht weit her. Weder in Frankreich, noch in der Schwesterrepublik jenseits des Ozeans hat man bisher daran gedacht, die repräsentative Republik mit der reindemokratischen zu vertauschen. Auch nicht Beispiele von Außen ermuthigen uns demnach zu dem Schritte, der uns vorgeschlagen wird."

„Für die Nothwendigkeit des Ueberganges zur reinen Demokratie macht man geltend, daß die vermehrte Centralgewalt ein Gegengewicht nöthig mache; dieses Gegengewicht sucht man aber wieder im Schweizervolk, dem Hauptträger der Centralisation; wo bleibt da die Logik? Weil die Volksrechte in den einheitlichen Kantonen eingeführt worden, darum passen sie noch lange nicht für einen komplizirten Bundesstaat; die Unterschiede zwischen diesen beiden Organismen sind zahllos."

„Das Referendum, sagt man, sei ein politisches Bildungsmittel für das Volk; wie erklärt sich, wenn das wahr ist, in dem gebildeten und mit viel Bildungstrieb ausgestatteten Kanton Zürich die bemerkenswerthe Erscheinung, daß die Bürger mit einer Bußandrohung von 50 Centimes zur Urne getrieben werden müssen?"

„Man sagt ferner, die Bundesversammlung stehe dem Volke zu fern, darum sei das Referendum nöthig; die

Personen der Bundesversammlung stehen so gut wie andere mitten im Volke und wenn die Traktanden der Bundesversammlung dem Volke ferne stehen und dasselbe nicht interessiren, so ist das eher ein Grund gegen, als für das Referendum."

„Es kann das Abberufungsrecht, wie Carteret dasselbe vorschlägt, angenommen werden, freilich nach meiner Ansicht nur mit zwei Modifikationen, mit Vermehrung der Zahl der Initianten für die Abberufung von 30,000 auf 50,000 und mit gleichzeitiger Abberufung des Bundesrathes."

„Beim Referendum stimmt der größte Theil des Volkes nicht mit Sachkenntniß und Bewußtsein, sondern der Spur nach, und das ist eine schlechte Art, Gesetze zu machen. Das Referendum schwächt die Verantwortlichkeit der Behörden, ohne daß dafür das Volk oder Jemand Anderes diese Verantwortlichkeit übernimmt."

„Das Referendum ist kein Mittel des Fortschritts; Fortschritt und Volksvotum sind keineswegs identisch. Was hat man nicht in Frankreich mit dem Volksvotum gemacht? Die Erfahrungen, die man in der Schweiz mit dem Referendum machte, in Baselland, im Aargau, im Thurgau und auch in Zürich, sind keineswegs alle erfreulicher Natur. Das Volk ist so wenig unfehlbar als der Papst und wer ihm dieses sagt, meint es ehrlicher mit ihm, als die, welche ihm schmeicheln. Volksschmeichler sind nicht besser, als Fürstenschmeichler. Bedenklich für den fortschrittlichen Charakter des Referendums ist auch, daß ein Abgeordneter der welschen Schweiz bemerkt hat, man müsse für dasselbe stimmen, weil es ein Hemmschuh sei, und ferner der Umstand, daß auch die Konservativsten dasselbe in Schutz nehmen."

„Wenn das Referendum an und für sich nicht empfehlenswerth ist, so paßt es gar nicht zum Bundesstaat. Im Bundesstaat kann das Ständereferendum unmöglich fallen gelassen werden. Die Bundeskompetenzen werden nicht dem Einheitsstaat, sondern dem doppelt getheilten Bundesstaat übertragen und sie können nur von beiden Faktoren des Bundesstaates zusammen ausgeübt werden. An diesem staatsrechtlichen Satz ändert es nichts, wenn schon neue Institutionen geschaffen werden."

„Auch die Initiative hat schwere Uebelstände. Sie verunmöglicht einen Abschluß für die Produkte der gesetzgeberischen Thätigkeit und macht deren Wirksamkeit für immer zu einer provisorischen. Das ist gefährlich bei Gesetzen, die bestimmte periodische Leistungen in Aussicht nehmen und noch gefährlicher für Staatsverträge und gewisse Beschlüsse. Die Initiative ferner kann dem Willen der Initianten nur schwer und sehr oft gar nicht gerecht werden. Es können sich aber auch Initiativbegehren häufen und theilweise mit einander in Kollision gerathen; dann entsteht eine grenzenlose Verwirrung oder eine mangelhafte Gesetzgebung. Im Kanton Zürich sind ein Schuldbetreibungs- und ein Konkursgesetz im Wege der Initiative durchgedrungen, ohne jemals in einer Behörde durchberathen worden zu sein."

Bedeutenden Eindruck machte eine Rede Welti's, welcher die Beibehaltung des Repräsentativsystems so befürwortete:

„Das Volk als Souverän hat das Recht zu Allem, wozu es die Macht hat. Aber diese Macht hat ihre Grenzen und wir sind der Pflicht nicht überhoben, uns nach unserer Ueberzeugung auch über diese Grenzen Rechenschaft zu geben. Wenn die Volksrechte den Zweck erreichen, die

Fühlung mit dem Volke zu bewahren und die Ideen des Zeitgeistes mit dem Fühlen und Denken des Volkes zu vereinigen, so liegt in ihnen allerdings eine große staatsmännische Einsicht, welche den Stein der Weisen gefunden hat und an die Stelle der Kopfarbeit des Staatsmannes die untrügliche Maschinenarbeit setzt. Es ist aber genau zuzusehen, ob die Volksrechte diese hohe Aufgabe wirklich erfüllen."

„An dieser Stelle haben wir das Referendum nicht zu prüfen mit Bezug auf die Kantone, sondern auf den Bund. Unser Bundesstaat ruht auf einer zusammengesetzten Souveränität. Der Kanton Uri hat in gewissen eidgenössischen Fragen so viel zu bedeuten, wie der Kanton Bern. Im Jahre 1848 hat man die beiden Faktoren sehr glücklich vereinigt und der Ständerath ist auch heute noch keineswegs das fünfte Rad am Wagen. Sollen wir nun weiter gehen? Die Einführung des Ständevotums führt zu Konflikten und diese ziehen naturnothwendig den Tod der Kantone nach sich. In den frühern Tagsatzungsinstruktionen herrschte noch einige Beweglichkeit; die Standesstimmen der Zukunft sind weit starrer. Der instruktionslose Ständerath hat neben dem Ständevotum keine Berechtigung mehr; überhaupt ist für die bloße Vorbereitungsinstanz das Zweikammersystem nicht mehr nöthig."

„Das Volksvotum mag gut sein für die Kantone, aber es verliert mit der Ausdehnung seines Kreises an Werth. Unter 8 Millionen stimmender Franzosen ist die Freiheit des Einzelnen nur mehr eine Phrase, mit der man die Völker betrügt. Die Souveränität ist der goldene Boden unserer Institutionen; aber wenn 500,000 Stimmzettel mit diesem Golde vergoldet werden, so haben wir nur

noch Schaumgold und Goldschaum. Die Landsgemeinde-ordnung ist eine lebendige Institution, mit der das papierne Referendum sich nicht vergleichen läßt. Jene Einrichtung gibt dem Gefühl der Souveränität des Mannes praktischen Ausdruck; das Referendum setzt an die Stelle des Mannes den Stimmzettel und rüttelt an dem lebendigen Bewußtsein der staatlichen Zusammengehörigkeit."

„Man muthet dem Volke zu, über alle Gesetze abzustimmen. Ich habe das Gefühl, daß der Senn mit dem Code de commerce und der Stallknecht mit dem Civilprozeß in der Hand, um sich für die Ausübung ihrer Souveränitätsrechte vorzubereiten, eine Karrikatur sind. Die Repräsentation ist keine staatliche Institution, die man so leicht los wird, sondern sie ist Natur, die immer wiederkehrt, auch wenn man sie mit der Gabel austreibt. Auch im Referendumsstaat kehrt der Repräsentativgedanke wieder in den Sendboten, die das Volk über die Gesetze belehren sollen. Zu diesem Lehrerberuf dürften nur Wenige auserwählt sein und auch diese sind in ihrer einseitigen Meinung befangen. Neben ihnen und für sie werden sich dann andere Leute an die Bürger drängen, welche mit den Stimmfähigen Geschäfte machen wollen. Alle früher Bevorrechteten werden sich an den widerstandslosen Souverän machen und in 10 Jahren wird das Volk ein Raub sein der Parteien, der Industrie, der Geistlichkeit."

„Das Volk hatte auch bisher ohne Referendum alle Machtfülle in der Hand, um sich einer unliebsamen Einrichtung zu entledigen. Wir haben das freiste Wahlrecht, freie Presse, freies Vereinsrecht und in jedem Hause ein Vetterligewehr. Das sind die Garantien der Freiheit, die andere Völker groß gemacht, und wenn wir diese Garantien nicht so ausgebildet haben, wie andere Völker,

so liegt die Schuld nicht an unsern Institutionen, sondern an uns selbst."

„Ich bin überzeugt, daß das Volk kein Gesetzgeber ist und würde als gemeiner Mann denjenigen, die mir die Gesetzbücher vorlegten, sagen, ich sei kein Schriftgelehrter, aber auch kein Pharisäer. Dagegen weiß das Volk seine Repräsentanten und die persönlichen Lenker des Staates zu beurtheilen. Schon Montesquieu sagt, daß die Völker bei der persönlichen Besetzung der Staatsämter betheiligt werden sollen. Ich erkläre mich von diesem Standpunkt aus für das Recht der Abberufung der Bundesbehörden."

„Die Initiative hat den Nachtheil, daß sie keinen stetigen, sichern Vollzug der Gesetze und Beschlüsse gestattet, weil diese in jedem Augenblick im Wege der Initiative abgeändert werden können. Die Initiative kann ferner Dinge vor die Räthe bringen, welche auszuarbeiten das Gewissen und die Ueberzeugung den Räthen verbieten. Das Gewissen aber steht noch über der Volkssouveränität und der Konflikt zwischen Ueberzeugung und Volkswillen wird nur gelöst durch die Abberufung."

„Das Verfassungsleben in der Schweiz scheint sich seit einiger Zeit mehr der formellen Seite zuzuwenden. Seit zwei Jahrzehnten haben wir mehr als 50 Verfassungen gemacht. Und doch hat man mit Verfassungen nur Formen geschaffen. Das Glück und Wohl der Schweiz und die Achtung, welche unser Land nach Außen genießt, sie sind mehr noch den Früchten der Verfassungsformen, als diesen selbst zu danken. In der Gemeinde sollen die Rechte des Bürgers erweitert werden; da ist der Einzelne fähig mitzurathen. Im Uebrigen trägt jeder Franken, der einem Volksschullehrer zugewendet wird, mehr bei zum Wohle des Landes, als das papierene Institut von 500,000 Stimmzetteln."

Den entgegengesetzten Standpunkt vertrat G. Ziegler. Er warf den Liberalen vor, daß sie mit der demokratischen Partei Verbindungen gesucht haben, weil ohne letztere die Centralisation nicht hätte beschlossen werden können; jetzt, nachdem die meisten materiellen Fortschritte schon als gesichert aus den Verhandlungen hervorgegangen, verabschiede man den Mohr, der seine Pflicht gethan.

„Aber die Demokratie“, rief der Redner aus, „wird nicht gehen, ihr gehört die Zukunft.“

„Bei der Frage der Volksrechte handelt es sich nicht darum, dem Volke ein Recht zu geben, sondern darum, ob der letzte Entscheid in der Gesetzgebung, der von Rechtswegen der Nation gehört, in das Bundeshaus eingezwängt werden soll oder nicht. Das Referendum ist nicht eine so lächerliche Institution, wie es nach den Voten einiger Redner scheinen könnte. Wir haben das Referendum in seinem Kern bereits und dasselbe ist die Grundlage unseres ganzen öffentlichen Rechts; die Verfassung kommt nur auf dem Referendumsweg zu Stande. Das Referendum hebt den Bürger von Zeit zu Zeit über das Alltagsleben hinaus und macht ihn zum Vertreter des allgemeinen, des nationalen Gedankens. Das ist gewiß nicht vom Bösen und noch weniger etwas Lächerliches. Niemand wird den Versuch wagen wollen, dem Volke das Verfassungsreferendum zu entziehen. Das Gesetzesreferendum ist nichts weiter, als eine höchst natürliche Konsequenz des Verfassungsreferendums.“

„Die Theorie von der Unmündigkeit des Volkes, von der misera contribuens plebs, erinnert an die Zeiten der Despotie und ist für die Demokratie, die von anderm Geiste getränkt, unverständlich. Dem Demokraten ist das Volk mehr, als der Staat und irgend eine gesell-

schaftliche Form, mehr als jede Vertretung; er sieht in ihm die äußere Darstellung der Idee der politischen Zusammengehörigkeit. Das Volk, sagt man, sei sehr gut befähigt, die Persönlichkeit, dieses größte aller Räthsel, zu beurtheilen, dagegen etwa von einem Erbgesetz verstehe es nichts; und doch stellt man auf der andern Seite den Satz auf, daß Rechtsunwissenheit nicht entschuldigt. Das Volk soll im gewöhnlichen Leben das Recht kennen; dagegen über dasselbe abzustimmen, dazu spricht man ihm die Fähigkeit ab. Wo bleibt da die Logik?"

„Man wirft dem System des Referendums die Mangelhaftigkeit der Volksbetheiligung vor. Beim Repräsentativsystem ist die Volksbetheiligung auch schon ausgeblieben, wenn z. B. blos der zwanzigste Theil der Wähler einen Repräsentanten ernannte. Das Uebel liegt hier nicht in diesem oder jenem System, sondern in der menschlichen Natur mit ihren Schwächen und Mängeln. Das Bußensystem macht dieser Schwäche der Natur gegenüber den Standpunkt der Pflicht geltend und hat insofern ein ideales Moment."

„Das Volk, sagt man ferner, will den Fortschritt nicht; aber aus der Tiefe des Volkes heraus hat sich schon mancher gesunde Fortschritt energisch emporgearbeitet und oft schon mußte hiefür die Kruste der Repräsentation gewaltsam gesprengt werden. Das Plebiszit in Frankreich steht, abgesehen von seinen Folgen, der Idee nach weit höher, als das Gottesgnadenthum anderwärts. Das Referendum in Bündten hat die Juden emanzipirt, als man anderwärts noch lange nicht an diese Pflicht der Menschlichkeit dachte. Die Repräsentationen können sich übrigens auch nicht immer des reellsten Freisinns rühmen und das Volk hat sich schon oft einsichtsvoller erwiesen, als seine Vertreter."

„Das Referendum, sagt man ferner, schwäche in den Volksvertretern das Gefühl der Verantwortlichkeit und schädige damit deren Arbeiten. Aber gut und schlecht wird unter allen Systemen gearbeitet; auch das Repräsentativsystem in Zürich hat große, umfangreiche Gesetze zu Zeiten über das Knie abgebrochen. Wenn die Arbeiten der Volksvertreter übrigens noch die Feuerprobe des Volksurtheils bestehen müssen, so ist anzunehmen, daß man in der Vorbereitungsinstanz sorgfältiger arbeiten wird, als sonst."

„Man exemplirt gegen das Referendum mit Nordamerika. Aber gerade dieses Land weist in gewissen Repräsentativverhältnissen die schauderhaftesten Bilder der Korruption auf. In andern Ländern, so in Frankreich, hat man uns das allgemeine Stimmrecht nachgeahmt. Das Stimmrecht des Volkes ist schweizerisches Gewächs, ist originell für uns und wir wollen dasselbe pflegen und fortbilden."

„Das Referendum, sagt man, passe nicht für alle Beschlüsse, nicht für solche über Krieg und Frieden. Warum nicht? Beim Krieg gibt es nur zwei Fälle; entweder wir werden angegriffen, dann haben wir den Krieg ohne Abstimmung, oder wir greifen an, dann ist es sehr gut, wenn das Volk auch ein Wort dazu zu sagen hat. Und über Friedensschlüsse läßt sich, wie Frankreich im letzten Jahre bewiesen, unter den schwierigsten Verhältnissen das Volk befragen."

„Ich will kein Referendum der Kantone, sondern einen reinen Volksentscheid. Nur auf diesem Wege erhalten wir gleiche politische Valuta im ganzen Vaterland. Die Kantone sollen geschwächt, nicht gestärkt werden. Das Bewußtsein in den großen Kantonen, daß man gleichsam eine gemeine Herrschaft der kleinen Kantone und derjenigen

Faktoren, die hinter diesen stehen, sei, läßt sich durch sentimentale historische Phrasen von der Wiege der Freiheit u. s. w. nicht länger beschwichtigen. Wir müssen, wenn wir ehrlich sein wollen, dem Einheitsstaat entgegengehen und den höchsten souveränen Entscheid in's Volk legen. Der todte Punkt zwischen beiden Räthen ist eine Gefahr. Auf diesem Wege wird der unterschiedslose Einheitsstaat selbst am längsten ferngehalten."

„Die Demokratie glaubt an das Wirken der guten Kräfte im Volke, und wenn nicht in den Tagen der Noth auf diese gute Volkskraft zurückgegriffen werden kann, so ist die ganze Neugestaltung des Staates ohne Werth. Wir besitzen Eine Schweizernation; wir haben ihren Flügelschlag schon oft verspürt und von Generation zu Generation erbleicht die Standesherrlichkeit mehr und mehr vor dem nationalen Bewußtsein."

„Alle andern Volksrechtsformen stehen hinter dem periodischen Referendum zurück, welches dem Volke ohne Stürme gibt, was ihm von Rechtswegen gebührt."

„Die Initiative ist ein werthvolles Korrelat zum Referendum. Wenn im Kanton Zürich anläßlich der Initiative über Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz ein Fehler gemacht worden ist, so fällt derselbe dem Kantonsrath und nicht dem Institut der Initiative zur Last, welches Institut gegen das Steuergesetz sehr gut gebraucht werden konnte. Die Kontinuität der Gesetzeswirkungen ist von der Initiative nicht mehr bedroht, als von dem Repräsentativsystem, bei welchem auch ein Gesetz in jedem Augenblick geändert werden kann. Ob man die Kontinuität eines Gesetzes stört oder nicht, hängt nicht von einem System, sondern vom Verstand ab. Der daherige Einwand gegen die Initiative ist also nicht stichhaltig."

„Veto, fakultatives Referendum, welches auch eine Art Veto ist, wenn es vom Volke angeregt werden muß, sind veraltete Formen. Das Abberufungsrecht dient vielleicht etwa einmal zur Reinigung der Luft, aber es ist kein organischer Ausbau der Verfassung."

Aus der Abstimmung gingen die Artikel, welche die Revision der Verfassung betreffen, in der Fassung des Jahres 1848 hervor, mit den Zusätzen, daß bei Ermittlung der Ständemehrheit die Stimme eines Halbkantons als halbe Stimme gezählt werden soll und daß inskünftig das Ergebniß der Volksabstimmung in jedem Kantone als Standesstimme zu gelten habe, was bisher in den repräsentativen Kantonen nur dann der Fall war, wenn die Repräsentation jeweilen auf die Abgabe der Standesstimme verzichtete. Als neue Artikel wurden in den Verfassungsentwurf aufgenommen:

„Art. 89. Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räthe erforderlich. Bundesgesetze, sowie Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 50,000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder von fünf Kantonen verlangt wird."

„Art. 89. „Wenn 50,000 stimmberechtigte Bürger oder fünf Kantone die Abänderung oder Aufhebnng eines bestehenden Bundesgesetzes oder eines Bundesbeschlusses, oder über eine bestimmte Materie die Erlassung eines neuen Bundesgesetzes oder eines neuen Bundesbeschlusses anbegehren und diesem Begehren nicht vertragsrechtliche Verpflichtungen des Bundes entgegenstehen, so haben die beiden Räthe, wenn sie dem Begehren zustimmen, den einschlägigen neuen Gesetz- oder Beschlußvorschlag zu

vereinbaren und dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Stimmen nicht beide Räthe dem Begehren zu, so ist dasselbe der Abstimmung des Volkes zu unterstellen, und wenn die Mehrheit der stimmenden Bürger dafür sich ausspricht, so haben die Räthe einen entsprechenden Gesetz- oder Beschlußvorschlag aufzustellen und dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen."

Die Bestimmung der Formen und Fristen für die Volksbegehren und Volksabstimmungen wurde der Bundesgesetzgebung überlassen.

Diese Artikel hatten also zum Inhalte das Veto oder das fakultative Referendum, wie man diese Institution nun zu nennen pflegte, und eine Initiative, welche dadurch beschränkt war, daß von den Initianten gemachte Vorschläge nicht unverändert, sondern von den Räthen geformt an die Abstimmung gebracht werden sollten. Was unter „allgemein verbindlichen" und „nicht dringlichen" Beschlüssen zu verstehen sei, ist nicht weiter verdeutlicht worden. Man gab den Entscheid für jeden einzelnen Fall dem Ermessen der Bundesversammlung anheim, deren Räthe mit einfachen Mehrheiten abzustimmen berechtigt sein sollten, entgegen einem Antrage, welcher dafür zwei Drittel der Stimmen forderte, weil sonst die Bundesversammlung die wichtigsten Volksentscheidungen beliebig verhindern könnte[1]).

Aus der Abstimmung sind ferner einige Details herauszuheben. Im Nationalrath wurde eventuell die Neuwahl des Bundesrathes nach Abberufung der Bundesversammlung als selbstverständlich erklärt, das Recht der Ab-

[1]) Vergl. Dubs, Das öffentliche Recht der Eidgenossenschaft. II. Theil, S. 105 ff.

berufung einzelner Mitglieder der Bundesversammlung aber abgelehnt und ebenso das Recht auf Abberufung der gesammten Bundesversammlung mit 61 gegen 38 Stimmen verworfen. Das Recht, an den Volksentscheid zu appelliren, wurde im Nationalrath einem einzelnen Rathe mit 64 gegen 34 Stimmen verweigert. Das Ständevotum für Gesetze und Beschlüsse hat der Nationalrath mit 54 gegen 52 Stimmen beim Referendum und mit 57 gegen 50 Stimmen bei der Erheblicherklärung eines Initiativbegehrens abgewiesen; im Ständerath war das Verhältniß in den beiden Fällen 20 gegen 19 und 19 gegen 17. Das fakultative Referendum siegte im Nationalrath eventuell über das obligatorische mit 79 gegen 26 Stimmen; in der definitiven Schlußabstimmung wurde es der Verfassung mit 53 gegen 39, im Ständerath mit 22 gegen 13 Stimmen einverleibt. Staatsverträge entzog der Nationalrath dem Referendum mit 67 gegen 31 Stimmen. Anderwerts Urnen-Veto wollte im Nationalrath eine Minderheit von 33 Stimmen bei Abstimmungen über Bundesgesetze anwenden. Der im gleichen Rathe gestellte Antrag Carterets, die Wahl des Bundesrathes durch das Volk vorzunehmen, unterlag dort mit 12 gegen 67 Stimmen.

In der Volksabstimmung vom 12. Mai 1872, welche über den Verfassungsentwurf erging, ist dieser nicht angenommen worden, so daß auch die Artikel über die neuen Volksrechte dahinfielen. Manche Radikale hatten dieselben nicht weitgehend genug gefunden und die demokratischen Föderalisten vermißten bei ihnen das Erforderniß des Stände-Votums. Allein man kann nicht etwa die beiderlei Antipathieen als maßgebend für das Schicksal des Entwurfes erklären: es wurde über denselben als

Ganzes — in globo — abgestimmt; die verschiedenartigsten Artikel waren in Folge dessen Gegenstand des Beifalls oder Angriffs, nicht die Volksrechte allein kamen in Frage. Die siegreiche Opposition hatte hauptsächlich die centralistische Tendenz des Entwurfes bekämpft, vor Allem die Vereinheitlichung des Militärwesens und des Civilrechtes, welcher diejenige des Strafrechtes folgen konnte. Es läßt sich also nicht ermitteln, wie viele von den 261,072 verwerfenden Bürgern und 13 Ständen den Entwurf auch deshalb verwarfen, weil die Volksgesetzgebung ihnen darin nicht in genügender Ausdehnung erschien, und wie viele von den 255,609 annehmenden Bürgern und 9 Ständen[1]) das in dieser Richtung Gewährte für werthvoll genug hielten, um den Entwurf gutzuheißen. Dagegen sind wir nicht in Verlegenheit, wenn es nur die Gründe zu erfahren gilt, welche speziell für oder gegen die Artikel über die Volksrechte vorgetragen wurden. Eine Schrift des bernischen Volksvereins hätte lieber das obligatorische Referendum statt des fakultativen gewünscht, will sich aber mit dem Erlangten im Hinblick auf die vielen Vorurtheile gegen die Volksgesetzgebung und in der Hoffnung, es werde die demokratische Entwicklung ihren Weg machen, dennoch zufrieden geben[2]). Umgekehrt hält ein Appenzeller das obligatorische Referendum für einen bloßen „Modeartikel", der in den Bund jedenfalls weniger passe, als in die Kantone; komme man auch einmal ohne Zweifel zu dieser Institution, so sei es doch gut, diesem Ziel nur „stationsweise" entgegenzugehen, und als ein Weg dazu dürften

---

[1]) Botschaft des Bundesrathes vom 24. Mai 1872, S. 7 ff.

[2]) Referat an den bernischen Volksverein: Die revidirte Bundesverfassung. S. 9.

die betreffenden Verfassungsartikel angesehen werden[1]). Anders als Beide urtheilte der Schaffhauser Pfarrer Schenkel, welchem das Referendum schon seines Namens wegen zuwider ist. Ein dümmerer, die gemeinte Sache weniger bezeichnender Name, sagt er, wäre nicht aufzutreiben gewesen; die lateinische Bezeichnung beweise zur Genüge, daß die Juristen, nicht das Volk, auf dieses Ding gekommen seien. Das fakultative Referendum, eine Maschine, welche man nach Gutdünken spielen lassen könne, ist ihm bald ein Nichts, bald ein Agitationsmittel für fesselgierige Demagogen[2]). Dubs beurtheilte dieselbe Institution in einem Manifest geringschätzig. Sie sei, bemerkt er auch, ein Kompromiß, welcher jede der beiden Parteien nur halb befriedige. Die Plutokratie habe gedacht, dieses sehr verklausulirte und an die Bedingung von 50,000 Stimmen geknüpfte Referendum sei ein praktisch unbrauchbares Werkzeug, das man deshalb ohne große Gefahr konzediren könne; die Demokratie aber nehme die Konzession nur an, weil sie durch die Streichung des Ständevotums einen Gewinn gemacht, den sie mit Recht von ihrem Standpunkte aus sehr hoch anschlage[3]). Sonst meinte Dubs, — denn ihm wird die bezügliche Kundgebung zugeschrieben, — daß Volksentscheidungen „von Natur dem föderalistischen Prinzip sympathischer seien, als das Gebahren des Neuherrenthums", und daß hauptsächlich die Föderalisten von letzterm angefeindet

---

[1]) Annehmen oder Verwerfen? Von einem Schweizer aus dem Kanton Appenzell, 1872.

[2]) Rede des Herrn Pfarrer Schenkel im Großen Rathe von Schaffhausen. Druck der Haller'schen Buchdruckerei in Bern.

[3]) Ein offenes Wort an meine Mitbürger, datirt Zürich, den 29. April 1872. Druck von Orell Füßli und Cie.

würden, während ihm „die Demokraten als Landsknechte dienen, obschon sie zu dirigiren wähnen[1])".

Die st. gallischen Nationalräthe Zündt und Müller wollten nichts von einem Referendum ohne Ständevotum wissen, und was das Recht der Kantone betrifft, ebenfalls wie eine Anzahl Bürger die allgemeine Volksabstimmung veranlassen zu können, so nennen sie dasselbe eine „sehr wenig ehrenhafte Zumuthung an die Kantone, Weibeldienst zu thun und zusammenzuschellen, während man sie vom Gastmahle ausschließt, nachdem ihnen das hochzeitliche Kleid vom Leibe gerissen ist[2])". Dem gegenüber bemerkte das Centralkomite der st. gallischen Liberalen, daß nach wie vor für alle Bundes-Gesetze und -Beschlüsse die Zustimmung **beider** Räthe erforderlich, also das Föderativprinzip vollauf gewahrt sei[3]). Von Stimmen der Westschweiz mag das Urtheil James Fazy's hier Platz finden, welcher, das bisherige Repräsentativsystem vertheidigend, die «législature unitaire» als unfähig dargestellt[4]) und die ganze Revision mit dem Worte: „Ein Recht, eine Armee, **ein König**" stigmatisirt hat[5]). Auf der Gegenseite erblickte Philippin in dem Referendum des Verfassungsentwurfs, dem er nur einen entschiedenern Charakter gewünscht hätte, ein Mittel der Decentralisation gegen die Vereinigung der Gewalten in einer Hand[6]).

---

[1]) Ein föderalistisches Programm, Separatabdruck aus der „Eidgenossenschaft", 1873.

[2]) Bundesstaat oder Einheitsstaat, Eidgenossenschaft oder helvetische Republik? 1872.

[3]) Vaterländische Stimmen für das St. Gallische Volk. Zollikofer'sche Buchdruckerei in St. Gallen.

[4]) De la Révision de la Constitution fédérale, 1871. S. 71 ff.

[5]) St. Galler Zeitung, Jahrgang 1872, Nr. 33.

[6]) Pourquoi j'ai voté Oui, S. 23.

Als die Revisionsarbeiten von den Räthen im Jahre 1873 wieder aufgenommen wurden, ging das Bemühen aller Anhänger der Volksgesetzgebung dahin, die Artikel des verworfenen Entwurfes in erweiterter Form zurückzuerhalten, während sich von Seiten der Gegner die Angriffe gegen die Initiative richteten, welche sie auch in jener rudimentären Gestalt nicht zu dulden wünschten, wogegen ihnen die Ausmerzung des Referendums als ein zu großes Wagniß erscheinen mußte. So erklärte sich Escher für die Annahme eines neuen Entwurfs mit dem Referendum — „obgleich und trotzdem" — wies aber die Initiative zurück. Sprecher und Brunner, — der erstere übrigens, ohne das Ständevotum aufzugeben — plaidirten für die Herabsetzung der Ziffer 50,000 auf 30,000 in beiden Artikeln, Hold beim Referendum für Herabsetzung auf 25,000. Andere wünschten, daß acht, nicht fünf Kantone zur Ergreifung des Referendums erforderlich seien. Sprecher nannte hiebei die Frage der Volksrechte „so bestimmt entschieden wie ein mathematisches Axiom" und Brunner berief sich für die Kapazität des Volkes in Ausübung der direkten Gesetzgebung auf eine Reihe kantonaler Abstimmungen in Zürich, Bern, Solothurn, Aargau und St. Gallen, aus denen für Niemanden ein retrograder Charakter der Volksgesetzgebung erhelle. Zangger versuchte die Auffassung wieder zu Ehren zu bringen, daß jedem Rathe, wenn er sich mit dem andern über ein Bundesgesetz oder einen Bundesbeschluß nicht einigen könne, die Berufung an den Volksentscheid zustehe, was man aber damit bekämpfte und zu Falle brachte, daß betont wurde, es könnte dergestalt der Ständerath als föderalistischer Faktor in der Gesetzgebung umgangen werden[1]).

[1]) Protokoll, S. 209 ff und S. 360 ff.

Abgeschwächt in ihren zentralisirenden Bestimmungen, präziser und versöhnender in den Festsetzungen über konfessionelle Verhältnisse, ausgestattet mit Hinweisen auf Hebung der Volksschule und auch nicht zum kleinsten Theile in Folge der Ermüdnng nach zehnjähriger Revisionsarbeit, hatte der zweite Entwurf einer totalen Verfassungsänderung in der Volksabstimmung mehr Glück als der erste. Am 19. April 1874 haben denselben 340,199 Bürger und 14½ Stände gegen 198,013 Bürger und 7½ Stände angenommen[1]).

In dieser heute geltenden Verfassung ist der Artikel 89 (Initiative) des frühern Entwurfes weggefallen und es hat der damalige Artikel 85 (Referendum), welcher nun zufällig als Artikel 89 figurirt, folgenden Ausdruck erhalten:

Art. 89. Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räthe erforderlich. Bundesgesetze, sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind, sollen überdies dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden, wenn es von 30,000 stimmberechtigten Schweizerbürgern oder acht Kantonen verlangt wird."

Unsere Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung schließt nicht auf dem Gipfel, aber im Aufgang.

---

[1]) Bundesbeschluß vom 30. Mai 1874.

ıngen,
kon=
auf
ınften
ions=
ıngs=
der
),199
und

ctikel
und
lcher
ıruck

üſſe
des=
die
ılke
ınn
r n

ng



